



HAL
open science

**Les observatoires territoriaux, dispositifs d’appréhension
et d’évaluation des territoires au service des enjeux du
foncier et de l’habitat : l’observatoire des opérations
foncières et immobilières à vocation d’habitat de
Mulhouse Alsace agglomération**

Cécile Schebacher

► **To cite this version:**

Cécile Schebacher. Les observatoires territoriaux, dispositifs d’appréhension et d’évaluation des territoires au service des enjeux du foncier et de l’habitat : l’observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d’habitat de Mulhouse Alsace agglomération. Architecture, aménagement de l’espace. 2019. dumas-02485547

HAL Id: dumas-02485547

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02485547>

Submitted on 20 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sous la direction de
MME KAMILA TABAKA

PROJET DE FIN D'ETUDES
Master 2 « Sciences et territoires »
Mention Urbanisme et Aménagement - Parcours Urbanisme et Projet Urbain

**LES OBSERVATOIRES TERRITORIAUX, DISPOSITIFS
D'APPRÉHENSION ET D'ÉVALUATION DES TERRITOIRES AU
SERVICE DES ENJEUX DU FONCIER ET DE L'HABITAT**

*L'OBSERVATOIRE DES OPÉRATIONS FONCIÈRES ET IMMOBILIÈRES À VOCATION
D'HABITAT DE MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION*

par CÉCILE SCHEBACHER

Dans le cadre d'un apprentissage au sein de
L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION MULHOUSIENNE

Encadré par
JENNIFER KEITH



Année universitaire 2018/2019

Sous la direction de
MME KAMILA TABAKA

PROJET DE FIN D'ETUDES
Master 2 « Sciences et territoires »
Mention Urbanisme et Aménagement - Parcours Urbanisme et Projet Urbain

**LES OBSERVATOIRES TERRITORIAUX, DISPOSITIFS
D'APPRÉHENSION ET D'ÉVALUATION DES TERRITOIRES AU
SERVICE DES ENJEUX DU FONCIER ET DE L'HABITAT**

*L'OBSERVATOIRE DES OPÉRATIONS FONCIÈRES ET IMMOBILIÈRES À VOCATION
D'HABITAT DE MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION*

par CÉCILE SCHEBACHER

Dans le cadre d'un apprentissage au sein de
L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION MULHOUSIENNE

Encadré par
JENNIFER KEITH

Année universitaire 2018/2019

DÉCLARATION SUR L'HONNEUR DE NON-PLAGIAT

Je soussigné(e) déclare sur l'honneur :

- être pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiés sur toutes formes de support, y compris l'Internet, constitue une violation des droits d'auteur et un délit de contrefaçon, sanctionné, d'une part, par l'article L335-2 du Code de la Propriété intellectuelle et, d'autre part, par l'université ;
- que ce mémoire est inédit et de ma composition, hormis les éléments utilisés pour illustrer mon propos (courtes citations, photographies, illustrations, etc.) pour lesquels je m'engage à citer la source ;
- que mon texte ne viole aucun droit d'auteur, ni celui d'aucune personne et qu'il ne contient aucun propos diffamatoire ;
- que les analyses et les conclusions de ce mémoire n'engagent pas la responsabilité de mon université de soutenance ;

Fait à :

Le :

Signature de l'auteur du mémoire :

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

Projet de Fin d'Etudes Master Urbanisme et Projet Urbain

Auteur : **SCHEBACHER Cécile**

Titre du Projet de Fin d'Etudes : **Les observatoires territoriaux, dispositifs d'appréhension et d'évaluation des territoires au services des enjeux du foncier et de l'habitat - L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat de Mulhouse Alsace Agglomération**

Date de soutenance : **04/07/2019**

Organisme d'affiliation : **Institut d'Urbanisme de l'Université Grenoble Alpes**

Organisme dans lequel l'apprentissage a été effectué : **Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne - Mulhouse (68)**

Directeur du Projet de Fin d'Etudes : **Mme TABAKA Kamila**

Collation : Nombre de pages : 108 / Nombre d'annexes : 03 / Nombre de références bibliographiques : 53

Mots-clés analytiques : **Observatoire, foncier, habitat**

Mots-clés géographiques : **Mulhouse**

REMERCIEMENTS

En premier lieu, je souhaite remercier mes encadrantes qui ont participé au bon déroulement de mon travail et de mon apprentissage.

Kamila TABAKA, ma directrice de mémoire pour son encadrement, sa disponibilité et ses conseils.

Jennifer KEITH, ma tutrice professionnelle au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne, qui m'a accueillie dans son bureau et fait confiance tout au long de mon apprentissage. Merci pour ton aide précieuse et tes encouragements, pour la rédaction de mon mémoire et de m'avoir fait découvrir le domaine de l'habitat.

En second lieu, je tiens à remercier Viviane BEGOC, directrice de l'agence, de m'avoir fait confiance en m'accueillant au sein de l'agence. Je remercie également tous mes collègues de l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne de m'avoir intégré parmi eux pour mon alternance. Merci en particulier à Christelle BARLIER avec qui j'ai pu travailler régulièrement sur de nombreuses missions.

En troisième lieu, je tiens également à remercier l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master Urbanisme et Projet Urbain de l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine de Grenoble qui m'ont permis d'effectuer ce master ainsi qu'à tous les intervenants professionnels qui sont intervenus.

Je remercie également tous mes camarades de promotion avec qui j'ai partagé les tracas de rédaction d'un mémoire et plus particulièrement Margaux HANDSCHIN pour son soutien inconditionnel et les semaines à Grenoble.

Enfin, je tiens à remercier toute ma famille pour leur soutien et leur patience tout au long de la rédaction de ce mémoire. Merci également à Julia, Anne-Sophie, Cindy, William, Luc, Esther,...

SOMMAIRE

Introduction	13
PARTIE 1 - L'observation dans l'appréhension et l'appropriation d'un territoire	15
1.1. Territoire et observation : paradigme de l'intelligence territoriale	16
1.2. De l'observation à l'observatoire	22
1.3. Les enjeux et objectifs de l'observation	31
Conclusion de la partie 1	37
PARTIE 2 - Les politiques de l'habitat et du foncier	39
2.1. Les évolutions des politiques de l'habitat et du foncier en France	40
2.2. La complémentarité du foncier et de l'habitat	45
2.3. Prise en compte des enjeux du foncier et de l'habitat dans les documents de planification	49
Conclusion de la partie 2	56
PARTIE 3 - L'observatoire des opérations immobilières et foncières à vocation d'habitat : exemple de Mulhouse Alsace Agglomération	57
3.1. Contexte local de Mulhouse Alsace Agglomération	58
3.2. Les dispositions réglementaires de l'agglomération mulhousienne en matière de foncier et d'habitat	65
3.3. L'observatoire des opérations foncières et immobilières de Mulhouse Alsace Agglomération	72
3.4. L'observatoire, un outil stratégique	76
Conclusion de la partie 3	83
Conclusion	84

INTRODUCTION

L'observation est largement répandue et est au cœur de nombreux enjeux. Connaître le territoire et surtout « son » territoire est une nécessité pour grand nombre d'acteurs de l'aménagement et d'élus. Le territoire est sous influence de différents facteurs et réciproquement. Dans son contexte, d'étude du territoire, l'observation territoriale au départ une action simple, est un sujet complexe. L'observation territoriale ne se limite pas qu'à une simple observation au sens stricte du terme. L'observation et son outil associé l'observatoire, révèlent une compétence qu'est l'intelligence territoriale. Elle est un moyen de constituer une ressource d'informations concernant un territoire. Ses ressources vont permettre non seulement de faire un portrait du territoire en question, mais elles vont également servir à décrire les évolutions et dynamiques du territoire, tout en servant de support d'évaluation ou de décisions quant aux politiques publiques.

La matérialisation de l'observation se fait au travers des observatoires, outils de communication des données recueillis par l'observation. Les observatoires territoriaux n'ont cessé de se multiplier pour répondre aux différents enjeux présents sur un territoire. Les observatoires, souvent thématique, permettent notamment le suivi et l'évaluation des politiques publiques, par la définition d'indicateurs présent dans les documents de planification (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Equité des Territoires, Schéma de Cohérence Territorial etc.). Les observatoires territoriaux sont également des outils importants de communication de la situation d'un territoire. Il est capital de valoriser les informations de manière simple pour que chaque acteur (élus, techniciens, citoyens) puisse avoir une vision commune de leur territoire.

Il est essentiel pour les territoires de se connaître et comprendre ses dynamiques de développement. La volonté de percevoir la réalité des territoires par le biais de l'observation est présente dans les différents domaines de l'aménagement du territoire. Dans le contexte actuel d'enjeux de préservation des ressources et de développement durable des territoires, l'observation gagne sa place dans les politiques de l'habitat et du foncier. En effet, l'habitat est un enjeu majeur des territoires pour répondre aux besoins de leurs populations ainsi qu'à leurs évolutions démographiques. Les questions de l'habitat et du développement de zone d'extension résidentielle s'associent à la question de la consommation foncière et notamment à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ces enjeux sont traduits dans des politiques aux ambitions fortes de réduction de consommation d'espace et de réduction d'artificialisation des sols tout en continuant à produire des logements neufs.

Mulhouse Alsace Agglomération, située dans la Région Grand Est, est soumise à de fortes ambitions de réduction de la consommation d'espaces, traduit à l'échelle locale dans le Schéma de Cohérence Territoriale et le Programme Local de l'Habitat. Mais en parallèle, l'agglomération mulhousienne prévoit une croissance démographique ambitieuse. Pour le suivi de son Programme Local de l'Habitat mais aussi des objectifs des autres documents de planification en matière de foncier et d'habitat, Mulhouse Alsace Agglomération met en place

un observatoire des opérations foncières et immobilières.

La création de cet observatoire du foncier à vocation d'habitat sur l'agglomération mulhousienne permet de s'interroger sur la manière dont l'observation territoriale sert à un territoire ? et comment l'observation territoriale aide aux suivis des politiques publiques ?

La première partie de ce travail va tout d'abord traiter de l'observation en tant que processus et l'observatoire en tant que dispositif. Les définitions clés de ce travail que sont l'observation, le territoire et l'intelligence territoire seront définies. Ces définitions essentielles amèneront à comprendre les enjeux des observatoires territoriaux. La deuxième partie se concentrera sur l'évolution des politiques de l'habitat et foncières, leurs enjeux et leur traduction dans les documents d'urbanisme. La dernière partie sera consacrée à la mise en application de l'observation des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat sur le territoire de Mulhouse Alsace Agglomération.

PARTIE 1

L'OBSERVATION DANS L'APPRÉHENSION ET L'APPROPRIATION D'UN TERRITOIRE

«Le territoire s'apprend, se défend, s'invente et se réinvente»
KOURTESSI-PHILIPPAKIS Georgia, 2011

La compréhension et la définition des concepts fondamentaux liés à l'observation est importante pour pouvoir répondre à des questions simples mais primordiales pour permettre de développer notre réflexion tout au long de ce mémoire.

Territoire, observation, intelligence territoriale sont autant de définitions et de notions anciennes qui ont toutes leur importance dans le contexte actuel liés aux préoccupations croissantes et transversales à différents domaines. Cependant, ces termes peuvent être complexes, où présenter des définitions multiples.

1.1. Territoire et observation : paradigme de l'intelligence territoriale

1.1.1. Territoire

Tous les travaux d'observation reposent sur la notion de **territoire**. Mais qu'est-ce qu'un territoire ? Sans cette information l'observation perd son sens et les objectifs ne peuvent être définis. Ainsi, avant de comprendre le concept d'observation, son fonctionnement ou encore ses objectifs, la notion de territoire doit être définie.

La première notion de territoire est apparue au début du XX^{ème} siècle grâce à l'étude des animaux de E. Howard, ornithologue. Cependant, dans le domaine de la géographie, les premières recherches de définition du terme territoire se sont développées tardivement. Les années soixante ont été les prémices des recherches sur la notion de territoire. Mais ce n'est qu'en 1982, lors des rencontres Géopoint, « Les territoires de la vie quotidienne », qu'est utilisé le terme dans une publication française (STASZAK, 2013). Depuis, les définitions se sont multipliées, du fait de l'appropriation du terme par diverses disciplines telles que la sociologie, l'économie ou encore l'anthropologie, ce qui lui confère d'être polysémique.

Des définitions donnant une valeur juridique à la notion de territoire sont notamment proposées par des institutions ou des organisations comme l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) ou la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) reposant sur des découpages administratifs.

Jacques Lévy et Michel Lussault, dans leur ouvrage *Le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (2013), montre le lien indissociable entre territoire et espace et ce pour chacune des définitions du territoire existante. Cet espace peut faire référence à un espace de vie ou encore à un morceau de la surface de la terre (KOURTESSI-PHILIPPAKIS, 2011). Cependant le territoire, naît toujours de l'action humaine, il n'est pas la représentation d'un relief. Des groupes d'humains s'approprient un espace à la fois économiquement, politiquement et idéologiquement pour vivre et lier des relations entre eux mais aussi avec leur terre. Ainsi le territoire peut devenir un lieu de pouvoir et de concurrence, où il faut assurer sa reproduction et satisfaire les besoins de ses occupants et c'est ainsi, que « *petit à petit tout devient territoire* » (MOINE, 2007).

Alors que les définitions précédentes déterminent l'espace, les individus et l'environnement dans lequel ils vivent, comme indissociable du territoire, pour MOINE A. (2007) « *le territoire s'avère être beaucoup plus que l'espace, l'environnement, ou les hommes qui le peuplent et se l'approprient* ». La relation entre ces trois notions reste complexe et aborde le territoire à partir d'une approche systémique s'appuyant sur trois entrées. La première entrée concerne l'appropriation du territoire faite par les groupes d'individus. La deuxième entrée constitue le processus d'organisation territoriale qui découle de l'action des sociétés et des systèmes de représentation. Enfin, la troisième entrée rassemble tous les acteurs du territoire. Ainsi, le

territoire peut être considéré comme un système (Figure 1) composé de trois sous-systèmes qui évoluent et où les relations se créent ou disparaissent dans le temps :

× **L'espace géographique**

Il est le résultat de l'appropriation et de l'aménagement humain et induit quatre sous-systèmes : naturel, social, anthropique et institutionnel qui interagissent entre eux.

× **Les représentations de l'espace géographique**

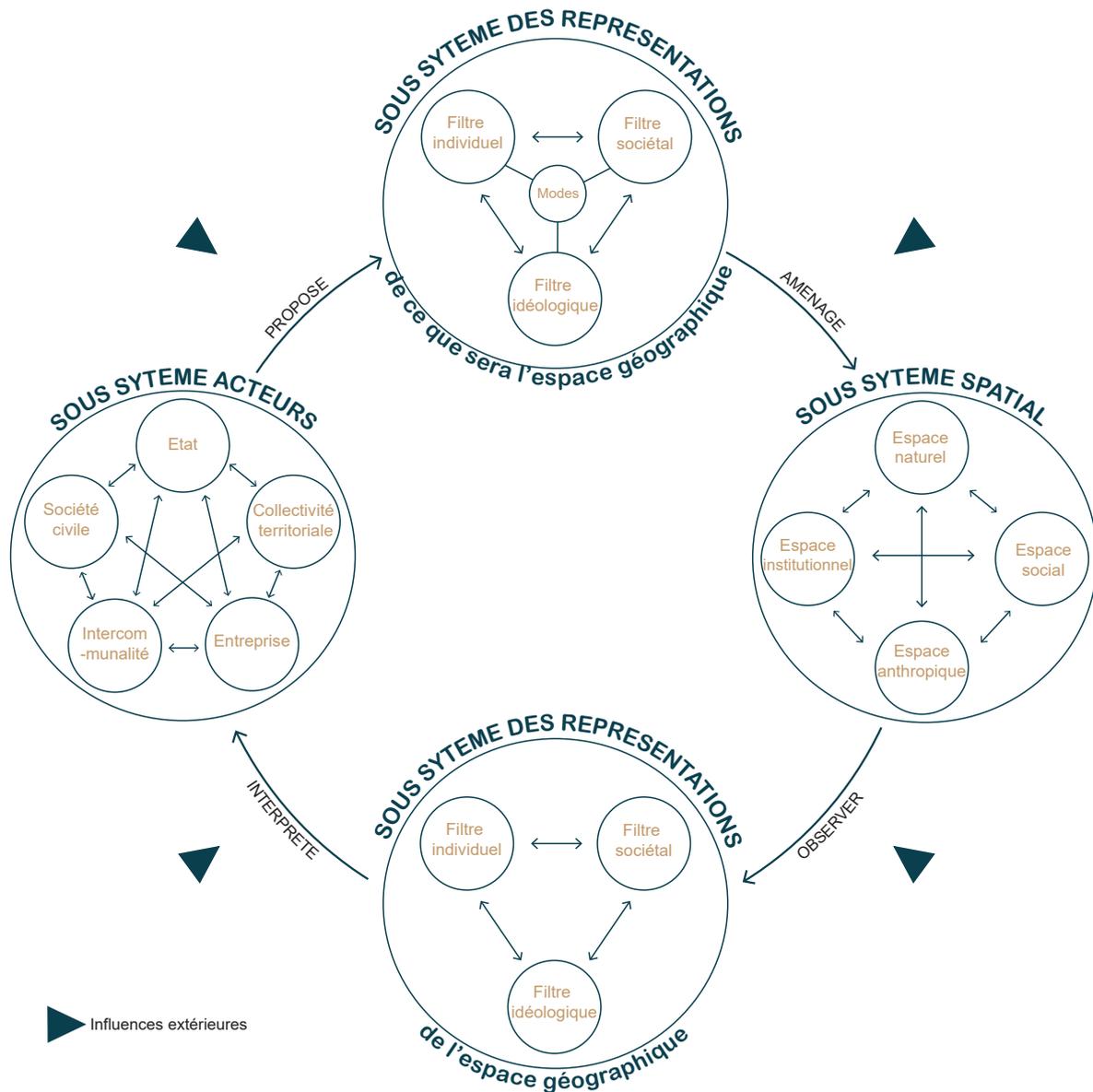
L'ensemble des filtres (individuel, idéologique, sociétal et lié aux modes) construisent les représentations de ce qu'est l'espace géographique actuellement et les représentations de ce que sera l'espace géographique que nous nous faisons. Ces filtres influencent les choix et les prises de décisions des acteurs. De ce fait, il existe une multitude de représentations pouvant complexifier la coordination entre acteur.

× **Les acteurs**

Les acteurs agissent sur l'espace géographique sous l'influence des filtres. Ce sous système des acteurs intègre : l'Etat, les collectivités territoriales, les intercommunalités, les entreprises et la société civile. Ces acteurs permettent de « *maintenir une stabilité du système au sein duquel ils agissent. Il en découle une indispensable coordination, une organisation et finalement l'aménagement* » (MOINE, 2007).

Le territoire est perçu comme un « *espace de valorisation de ressource construites selon une logique endogène et favorise le partage de l'information selon une logique de coopération* » (PELISSIER, PYBOURDIN, 2009). Ce dernier est un s'adaptant en toute circonstance et à toutes nouvelles actions menées. Son analyse peut être multiple et révèle les représentations faites par les acteurs en œuvre, par les institutions mais également les dynamiques qui y régissent (REDONDO-TORONJO, 2007).

Finalement, le territoire en tant que système doit être considéré d'une manière globale, prenant en compte tous les éléments qu'il influence mais aussi ceux qui l'influencent en retour. C'est ainsi que l'on comprend le sens de l'observation. La connaissance des spécificités et des enjeux d'un territoire est élémentaire pour que les acteurs puissent coordonner et organiser l'espace géographique et les représentations qui lui sont associées. Dans ce sens, l'observation et plus précisément l'observation territoriale est le meilleur moyen de connaître tous les facteurs influents le territoire.



Réalisation : C. SCHEBACHER, Source : MOINE, 2007

Figure 1. Le système territoire

1.1.2. L'observation

La manière la plus commune de définir l'**observation** est la suivante : « *Action de regarder attentivement les phénomènes, les événements, les êtres pour les étudier, les surveiller, en tirer des conclusions* » (dictionnaire LAROUSSE, 2019). Dans ce sens, l'observation est l'action de regarder, sur un territoire donné, un phénomène défini qui sera par la suite décrit, analysé puis communiqué. De ce fait, l'observation est une démarche scientifique qui constitue les théories de l'existant à partir de constatation et de représentation (STASZAK, 2013).

« *L'observation désigne un processus coordonné, entre différents acteurs, d'analyse du territoire, dont l'objectif est de produire un certain nombre d'indicateurs propres à la description et à la compréhension de ce territoire afin d'agir différemment* » (LENORMAND, 2011). Ainsi, l'observation repose sur la création de ressources permettant, par la connaissance d'un territoire, de déterminer des enjeux et des objectifs, et par la suite d'aménager, d'agir et de gérer l'espace dans le temps.

Dans toute démarche d'observation, on retrouve un observateur, dont le rôle est de rendre compte de ce qu'il voit, du réel sans aucune interaction avec le milieu. Il ne doit pas faire intervenir le territoire pour qu'il lui raconte quelque chose, mais il doit noter ce qu'il voit et restituer l'information.

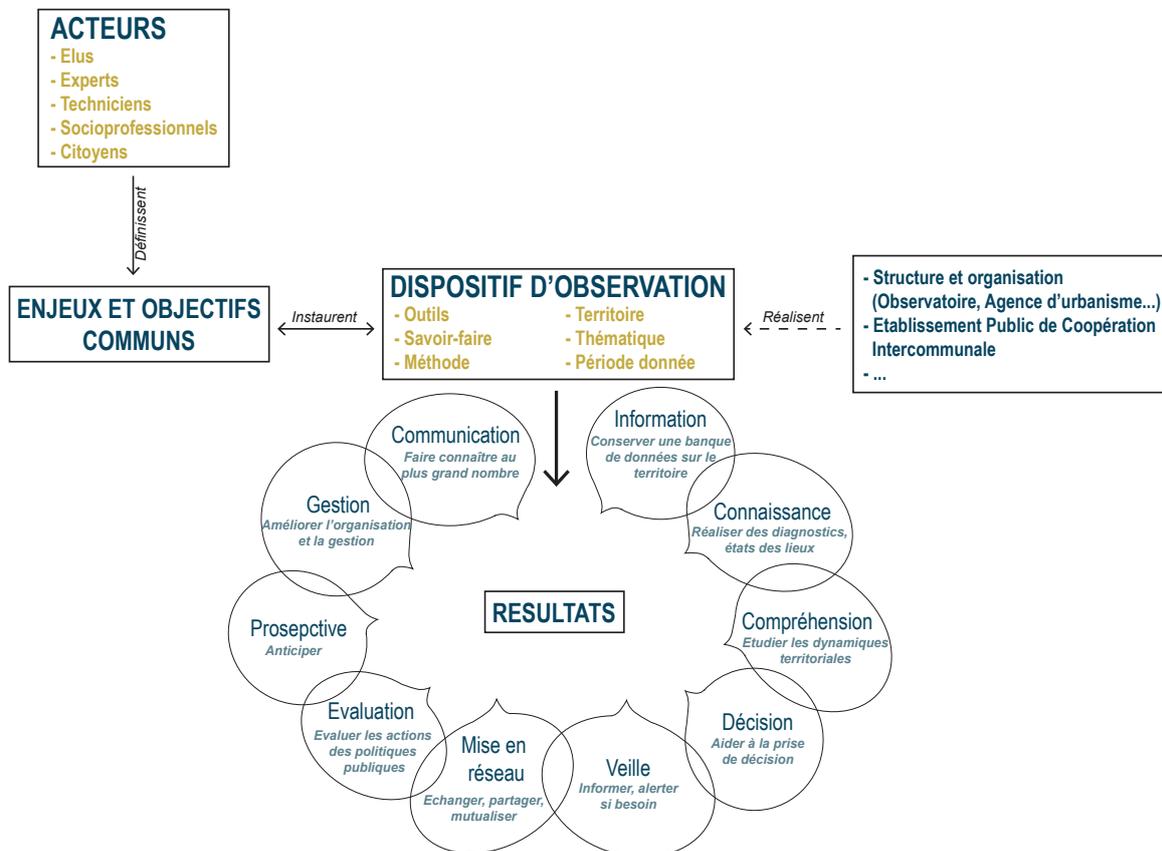
Il existe deux types d'observations : l'observation directe et l'observation indirecte. L'**observation directe** s'appuie sur l'analyse de fait réel, que l'on voit, observe directement comme un paysage ou les itinéraires dans l'espace public qui seront représentés par des croquis ou des cartes. En revanche, l'**observation indirecte** repose, quant à elle, sur la représentation de l'objet observé : une image satellite, une photo, une série statistique etc. Dans ce cas, l'observateur, se fie à des réalités déjà représentées qui elles, découlent d'observations instrumentalisées (STASZAK, 2013).

L'observation territoriale est un **processus** (Figure 2), avec comme déclencheur les acteurs locaux du territoire. Ces acteurs quels qu'ils soient : élus, experts, techniciens, socioprofessionnels, citoyens... n'ont pas tous la même perception de leur territoire. Cette divergence de perception peut provoquer des conflits quant aux intérêts portés sur le territoire. C'est pourquoi, l'observation apporte des connaissances (diagnostic, état des lieux), et permet par le partage et l'échange d'information le développement d'une vision commune et de convergence vers des objectifs et enjeux communs. Grâce à cette vision commune, la prise de décision, le suivi et l'évaluation des actions, la gestion des données ou encore la communication au plus grand nombre est facilitée. Pour que ce processus d'observation soit pertinent, il ne peut négliger la dimension temporelle. En effet, « *la continuité et la pérennité du système reposent sur la nécessaire actualisation des informations entrantes autant que sur l'analyse et la diffusion régulière sinon récurrente des résultats* » (MOINE, 2007). Cette dimension temporelle est nécessaire pour comprendre les dynamiques et les mutations d'un

territoire qui le construisent au fil du temps.

L'observation territoriale suit une méthodologie en trois étapes. La première étape est la collecte d'informations ou de données qu'elles soient qualitatives ou quantitatives. La pertinence et la cohérence de ses informations sont contrôlées en amont de l'étape deux. Cette seconde étape consiste au traitement et à l'analyses des données collectées. Enfin la dernière étape consiste en la valorisation de ces informations en utilisant différents moyens : cartographie, rapport, ... pour ensuite les diffuser (ROUX, FEYT, 2011).

Le processus d'observation est nécessaire à la connaissance et à la vision commune d'un territoire. Cette connaissance du territoire doit permettre aux élus locaux d'agir sur le territoire, c'est alors qu'intervient l'intelligence territoriale.



Réalisation : C. SCHEBACHER, Source : ROUX, FEYT, 2011

Figure 2. Le processus d'observation

1.1.3. *L'intelligence territoriale*

Le cadre spécifique de l'observation, dont la finalité est la création d'un vaste système de ressource et de vision commune soumet l'idée de qualifier l'observation d'**intelligence territoriale**.

Le concept d'intelligence territoriale apparu dans les années 1990 peut être définie par les manières suivantes :

« [...] processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet »
(BERTACCHINI, 2004).

« [...] ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part contribue à la compréhension des structures et des dynamiques des territoires, et de l'autre, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement durable » (GIRARDOT, 2004).

Bien que les définitions et les modèles de l'intelligence territoriale soient nombreux, D. REDONDO-TORONJO (2007), en tire quatre points communs :

- × L'organisation mutualisées des acteurs qui renvoie à la nécessité de recourir à l'individu et permet la mise en place d'un réseau sur le territoire ;
- × La collecte, la gestion, et le traitement d'informations pour produire de la connaissance et renvoie à l'apprentissage du territoire ;
- × L'intégration de la notion de développement durable, principe inscrit dans la constitution de la République française ;
- × Le travail collectif des acteurs du territoire.

Ces quatre points clés qui fondent le concept d'intelligence territoriale renvoie chacun au territoire. L'intelligence territoriale fait appel à la coopération des acteurs locaux pour comprendre le territoire. Cette coopération entraîne la mutualisation et le partage des informations, favorisant, de ce fait, par un apprentissage collectif, les démarches territoriales, telle que l'observation. Cette mise en commun de la connaissance peut permettre une meilleure gestion des informations et ainsi favoriser les prises de décisions et la mise en œuvre d'action. Ce concept d'intelligence territoriale fait également transparaître la matérialisation et l'instrumentalisation des ressources d'un territoire pour permettre leur utilisation tant pour la prise de décision que pour le développement local.

L'intelligence territoriale (Figure 3) consiste à prendre connaissance d'un territoire, au travers d'échange, de coopération et de travail collectif entre les acteurs, et en la communication d'informations par la mise en place de méthode et d'outils dont la finalité est le renfort des processus d'élaboration d'actions et de prise de décisions. C'est pourquoi l'on peut considérer

que l'observation participe à l'intelligence territoriale.

Le système territoire composé de ses acteurs, de ses espaces et de ses représentations actuelles et futures, construit l'observation territoriale et réciproquement. Le processus d'observation comme composante de l'intelligence territoriale est indispensable à la construction territoriale. Cette deuxième partie va éclairer la mise en œuvre du dispositif d'observatoire, support de l'observation.

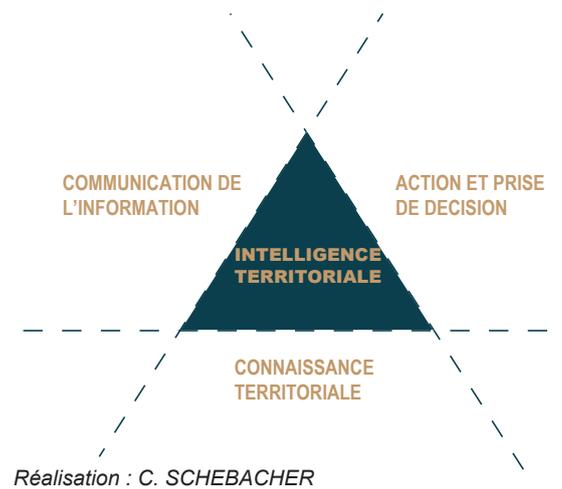


Figure 3. Les composantes de l'intelligence territoriale

1.2. De l'observation à l'observatoire

Les observatoires territoriaux sont des support de représentation et de communication de l'observation. Ils permettent de caractériser un territoire autour d'une thématique. Les observatoires sont des dispositifs anciens et légitimant de plus en plus leur rôle d'évaluateur et d' « acteur » dans le prise de décision. Ils répondent à enjeux essentiels pour la construction des territoires.

1.2.1. L'évolution de l'observation

Les prémices de l'observation du territoire, renvoient à la création de la statistique, au XIIème siècle, pour la production des premiers inventaires du roi. Un autre outil, autre que la statistique, s'est développé pour approfondir la connaissance des territoires : la cartographie. Elle a permis de représenter le monde et le fonctionnement des territoires (frontières, axes de communication, ressources) de manière cartographique.

A la fin du 17ème siècle, la cartographie n'est plus un moyen de décrire l'environnement existant mais devient un moyen de planifier l'action humaine. Il devient un instrument de puissance au service de l'État. Ainsi, l'observation territoriale devient une affaire d'État dans une logique de connaissance territoriale avant toute prise de décision (DE SEDE-MARCEAU, MOINE, 2009).

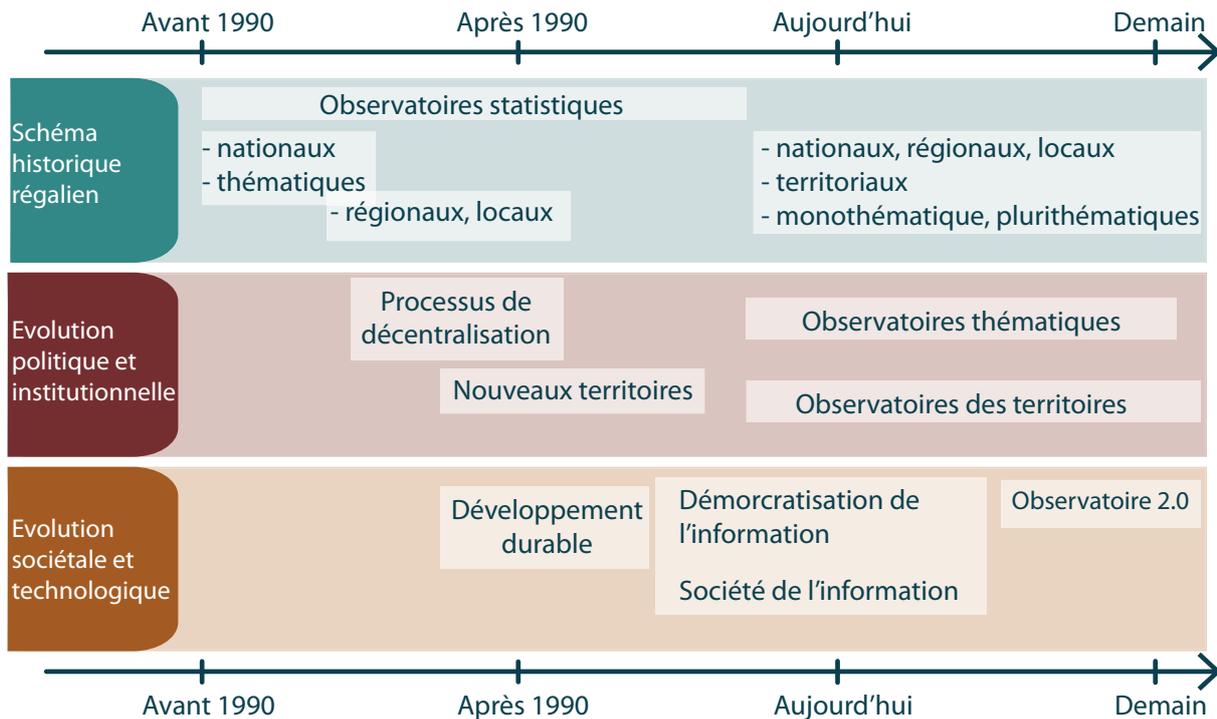
A la fin de la seconde Guerre Mondiale, alors que les objectifs d'aménagement sont de prévoir, organiser, gérer et rééquilibrer rapidement le territoire, une multitude d'indicateur sont créés pour permettre à l'État de mettre en place une politique d'aménagement et d'évaluer ses actions.

Pendant de nombreuses années, l'observation territoriale était une connaissance régaliennne du territoire s'appuyant sur le développement de dispositifs technico-administratifs. Ces dispositifs collectaient et produisaient des données statistiques avec une logique de continuité horizontale, verticale et temporelle de l'information et de la connaissance. Cette production de données a permis d'appréhender les évolutions socio-économiques du pays, avec notamment la création de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) en 1946. Il va marquer de son empreinte, la connaissance et l'observation du territoire par sa position institutionnelle et monopolistique.

Dans les années soixante-dix, l'observation territoriale rentre petit à petit dans les services de l'État. C'est à cette époque que les dispositifs d'observation se généralisent dans l'administration française ; chaque ministère et service déconcentré de l'État se dote de son propre système d'observation statistique thématique. Par exemple, le ministère de la transition écologique et solidaire possède des systèmes d'observations statistiques sur la thématique du transport (parc de véhicule routier, mobilité des personnes ...) ou encore sur le changement climatique (les émission directes de Co2 des ménages selon leur localisation, l'empreinte carbone de la consommation des français etc.).

Jusque dans les années quatre-vingt, l'observation du territoire ne concerne principalement que l'ensemble du territoire et l'échelle locale y est absente. Toutefois, à la suite des lois de décentralisation, l'observation territoriale va connaître de grands changements. Les nombreux facteurs empêchant le développement de l'observation locale (manque d'intérêt pour l'observation territoriale, méconnaissance des sources d'information et difficulté d'accès à celles-ci, ...) vont en devenir les moteurs. (ROUX, FEYT, 2011)

Toutefois, les lois de décentralisation, vont marquer un tournant pour l'observation territoriale. De plus en plus de partenaires locaux (collectivités territoriales, partenaires socioprofessionnels) sont associés au processus d'observation et de nouvelles structures sont créées. Les années quatre-vingt-dix caractérisent la prise de conscience, auprès des élus et des techniciens, de l'importance de l'observation territoriale. Outre les observatoires statistiques, naît une nouvelle génération d'observatoire « *par et pour les territoires* » (ROUX, FAYT, 2011) leur permettant de répondre à leur besoin. La multiplication des structures communales (communauté de communes, communauté d'agglomération, ...), à la fin des années quatre-vingt-dix, fait apparaître la difficulté de construire une connaissance globale. Ainsi, la construction territoriale est le résultat d'observatoires principalement sectoriels permettant la compréhension de l'évolution des territoires. De ce fait, l'observation territoriale est devenue un moyen de faire connaître un territoire, de lui construire une identité et d'affirmer son engagement sur des problématiques données.



Réalisation : C. SCHEBACHER, Source : ROUX, FEYT, 2011

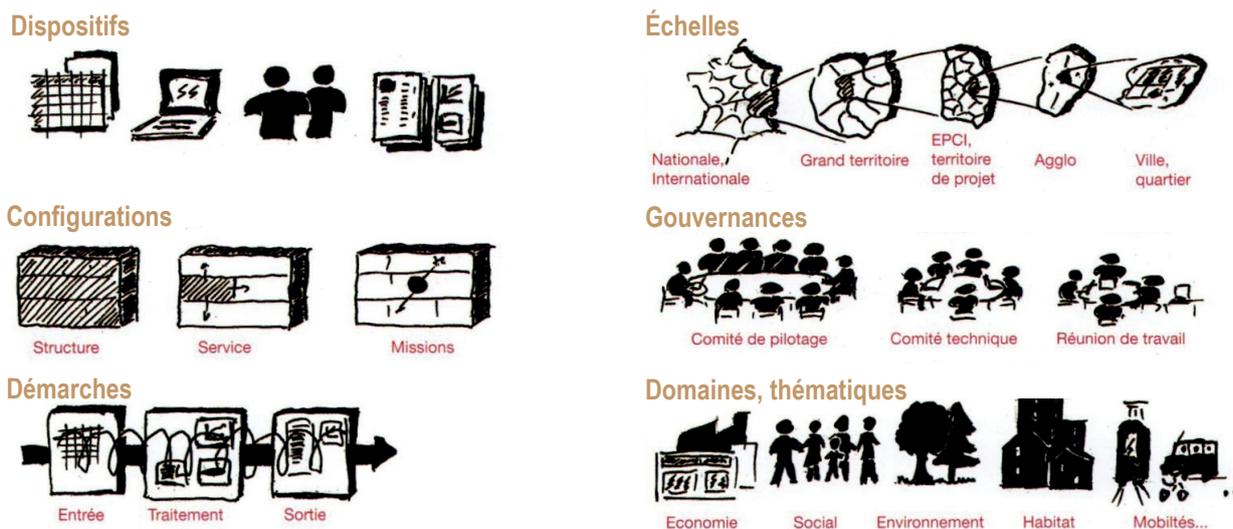
Figure 4. Les évolutions de l'observation

Parallèlement aux évolutions politiques et institutionnelles (Figure 4) et technologiques (outils SIG), des évolutions sociétales influencent l'observation territoriale. Au fil des années, de nouvelles problématiques sont investies : l'environnement, l'énergie, la consommation foncière notamment. Le progrès technologique joue un grand rôle non pas uniquement dans la production mais également dans la diffusion de l'information. En effet, il facilite le traitement et le partage de données au travers de Système d'Information Géographique (SIG) et d'outils cartographiques (REDONDO-TORONJO, 2007).

1.2.2. Les observatoires, outils du processus d'observation

a. Définition et contenu des observatoires

Les observatoires (Figure 5) constituent le support de l'observation. Il s'agit de dispositifs « mis en œuvre par des partenaires pour suivre l'évolution d'un ou plusieurs phénomènes, dans l'espace et dans le temps » (MOINE, 2007). On constate, que comme pour l'observation, le territoire est le centre d'intérêt des observatoires. Les éléments pris en compte dans les observatoires proviennent d'échelles données à géométrie variable. Le territoire observé peut suivre un découpage administratif (pays, région, département), un territoire intercommunal (communauté de communes, communauté d'agglomération ...), un espace particulier (littoral, montagne, transfrontalier ...), un territoire de projet (parc naturel régional, par exemple) ou encore un territoire de planification ou de procédure (SCOT, PLU(i), PLH, PDU) (ROUX, FEYT, 2011).



Source : ROUX, FEYT, 2011

Figure 5. Les figures de l'observation territoriale

Ces dispositifs naissent d'attentes et d'intentions de techniciens, d'élus, de socioprofessionnels, d'experts ou de toutes autres acteurs, fixant des objectifs pour répondre à un enjeu collectif ou une problématique du territoire. Cette problématique peut être perçue comme un obstacle à la connaissance d'un territoire, engendrant une volonté de changement de la part des acteurs, c'est pourquoi des observatoires sont créés. Ces derniers sont des outils conçus pour répondre à des attentes précises que ce soit dans le domaine de l'aménagement ou de l'action territoriale (SIGNORET, MOINE, 2008).

De plus les observatoires territoriaux sont des « *dispositifs destinés à collecter, traiter et diffuser l'information utile à l'action territoriale* » (PIPONIER, 2010) combinant des ressources matérielles (outils techniques) et des ressources immatérielles (méthodologie, savoir-faire).



Réalisation : C. SCHEBACHER

Figure 6. Etapes de construction d'un observatoire

Quatre phases successives (Figure 6) fondent la construction des observatoires : l'analyse, le recueil d'informations, le traitement des données et leur diffusion. La première phase est une phase d'**analyse du territoire**. Elle rassemble les différents acteurs autour d'une thématique pour en définir un cadre commun, les objectifs à atteindre vis-à-vis de ou des enjeux établis, le périmètre d'observation (LEMOISSON, PASSOUANT, 2012).

La seconde étape est la **collecte d'information et la construction de connaissance territoriale**. Elle mobilise les différents acteurs, privés ou publics, du territoire autour d'un partenariat. Leur collaboration, à différents stades de l'élaboration, permet un partage d'informations nécessaire à l'élaboration d'un observatoire exhaustif et le plus qualitatif possible. Cette coopération des acteurs pour la collecte d'informations, participe à un apprentissage collectif, à l'acculturation des acteurs autour d'une thématique et d'enjeux.

La troisième étape est le **traitement des données recueillies**. Cette étape permet la valorisation des informations et la construction d'une représentation commune du territoire. Le traitement implique la mise en place d'indicateurs. Ces indicateurs sont des variables permettant d'apprécier « une action ou un phénomène à partir d'une échelle comparative ou normative » (ROUX, FAYT, 2011). Ces indicateurs peuvent aussi bien servir au diagnostic en indiquant l'état actuel du territoire, à l'évaluation de politique publique pour leurs impacts, qu'à la prospective pour montrer les évolutions possibles (ROUX, FAYT, 2011). La représentation des données participe également à leur valorisation. Il existe de multiple moyen de représentation : cartographie, synthèse, tableaux, etc.

La **diffusion des données** est la dernière étape des observatoires. Cette phase a pour objectif de « rendre l'information accessible à tous : acteurs publics, comme citoyens » (BOVAR). Cette diffusion des résultats implique une mise en débat et enrichit les interprétations de chacun des acteurs et en crée de nouvelles à développer.

Ainsi, par sa diffusion les observatoires territoriaux participent au processus de construction de l'information territoriale et permettent de mettre en perspective les dynamiques d'évolutions des territoires.

Ces observatoires peuvent être portés par des structures ou des organismes à part entière mais peuvent également faire l'objet d'un service, d'un pôle plus ou moins autonome au sein d'une structure ou encore être une mission au sein d'un service (ROUX, FAYT, 2011).

Les observatoires couvrent une grande diversité de thématique et traduisent les problématiques et préoccupations sociales des territoires (la santé, le travail, le logement, la délinquance...). Ils peuvent être généralistes, c'est-à-dire qu'ils couvrent plusieurs thématiques. Ils peuvent présenter une thématique en particulier ou un domaine tel que l'habitat, l'économie, les mobilités, par exemple ou bien être spécialisés et répondre à un enjeu précis sur un territoire donné. Le contenu des observatoires est représentatif du contexte local.

Les observatoires territoriaux locaux transcrivent des questionnements essentiels pour une meilleure gestion et organisation des territoires tel que le stationnement des voitures, les équipements publics, la gestion des déchets, des exemples. Ils permettent également aux acteurs locaux de répondre au mieux aux besoins de leurs citoyens.

Plusieurs thématiques d'observation sont récurrentes : l'économie, l'habitat, la santé, l'environnement, la mobilité etc. A eux seuls, l'économie, l'habitat et le social constituent 50% des contenus des observatoires locaux en France (ROUX, FEYT, 2011). Le champ de l'économie est le plus présent au sein des observatoires du fait de sa nécessité pour le développement des territoires. La constance et l'importance des problématiques liés à l'habitat, fait de ce domaine un champ privilégié des observatoires locaux. Toutes les politiques locales de l'habitat s'appuient sur des dispositifs d'observation. Les questions d'inégalités font du domaine social la troisième thématique récurrente avec le suivi des populations en difficulté, le vieillissement de la population, pauvreté et bien d'autres enjeux.

Mais d'autres domaines d'observation sont en pleines croissances. La question des transports et au cœur des problématiques de métropolisation avec le développement des mobilités douces, des Plans de Déplacement Urbain (PDU), Les observatoires liés aux questions de maîtrise foncière et de préservation des espaces agricoles et naturels sont en pleins essors, tout comme ceux liés aux problématiques d'environnement. Ce dernier domaine peut devenir un champ de prédilection des observatoires locaux à la suite des débats actuels et à une actualité portée sur le changement climatique, la pollution et la mise en œuvre de politique publique spécifique (ROUX, FEYT, 2011).

Lors de la mise en œuvre d'observatoire, la notion du temps est non négligeable. En effet, les thématiques, les enjeux, les objectifs évoluent au fil du temps selon les évolutions sociétales. C'est pourquoi, les observatoires quels qu'ils soient doivent pouvoir fournir des données actualisées et continues pour permettre de comprendre, d'appréhender et d'anticiper les évolutions et dynamiques d'un territoire, mais aussi pour adapter et mieux gérer les actions

humaines sur ce dernier.

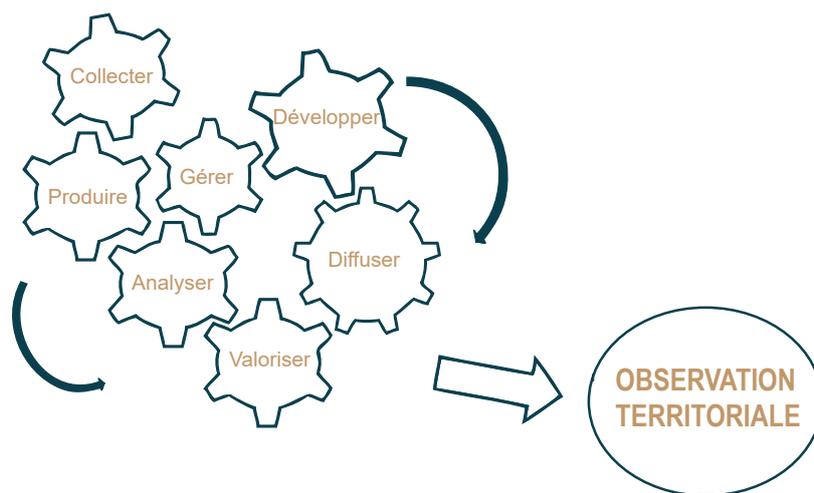
b. Les acteurs de l'observation

Le système d'acteurs est indissociable du processus d'observation. Ce système est à l'origine d'initiatives et organise l'enchaînement des quatre phases vues précédemment. Les initiatives d'observatoires sont multiples. Elles peuvent provenir de techniciens mobilisés autour d'une thématique, être le résultat de décision politique, d'obligation réglementaire; de politiques mobilisées autour de problématiques locales ou encore d'une volonté conjointe entre politique et technique.

Pendant de nombreuses années, l'initiative partagée entre politique et technique prévalait. Le pilotage des observatoires d'initiative mixte se faisait de manière hiérarchique avec le conseil d'administration, le comité technique rassemblant décideurs, techniciens et partenaires et les comités techniques. Cette configuration de pilotage répond au formalisme du rôle des acteurs impliqués et du fonctionnement des observatoires. Bien que le politique s'affirme en tant que moteur et décisionnaire, les techniciens avaient une grande autonomie dans la réalisation et la production des dispositifs d'observation. Cette configuration d'initiative déterminant des rôles précis à chaque acteur ne masque pas le rôle dominant du technicien dans le développement de l'observation.

Toutefois, le technique est au cœur du processus et de la dynamique d'observation. On entend par *le technique* tout professionnel ayant des compétences spécifiques pour le montage d'observatoire (ROUX, FEYT, 2011). Les dispositifs à l'initiative des techniciens sont prégnants mais souvent perçus comme des initiatives mixtes. Les techniciens interviennent en tant que maître d'œuvre pour répondre aux besoins des commanditaires : élus, socioprofessionnels, acteurs décisionnaires, Ils ont pour missions de collecter et gérer les informations, développer des méthodologies, produire de la connaissance et l'analyser, valoriser et diffuser l'information. Ils forment les rouages de l'observation territoriale (Figure 7). Lorsque les techniciens sont à l'origine d'observatoire, ils investissent, en coopération avec leur partenaire, un champ de compétence, une thématique ou une problématique à laquelle ils sont confrontés.

Dans les années deux mille, les procédures telles que le Programme Local de l'Habitat (PLH), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), qui requièrent des compétences thématiques, ont renforcé l'expertise des techniciens. L'appropriation des observatoires par le technique se fait spontanément et le politique en perd le pilotage et le fonctionnement. «*Dans cette logique, l'expertise technique fonde l'observation territoriale et réciproquement*» (ROUX, FEYT, 2011).



Réalisation : C. SCHEBACHER

Figure 7. Le technique : rouage de l'observation

Les années deux mille marquent la fin de la place du politique dans le processus de création et le partage des dispositifs d'observation. Le technique, par la possession de moyens humains spécifiques, a pris la place du politique pour saisir les opportunités d'élaboration d'observatoires. Alors que les observatoires des techniciens traitent de manière plus ou moins récurrente des thématique et leurs évolutions, les politiques investissent des problématiques locales. Ils s'appuient sur l'évolution de la construction de leur territoire. Pour le politique, les observatoires sont « *un moyen potentiel d'afficher une compétence; un moyen de montrer leur engagement; un moyen apparent et souple de se saisir de préoccupations locales et sociétales; un moyen de signifier le souhait de travailler en partenariat... ; et par ailleurs, un outil de connaissance parmi d'autres* » (ROUX, FEYT, 2011). Si les observatoires peuvent être jugés trop techniques ou complexes, le politique peut également fonder ses actions, ses décisions sur son expérience et les ressentis de son entourage.

Les acteurs de la société civile que sont les socioprofessionnels participent également activement au processus d'observation par partenariat. Ils contribuent à alimenter des observatoires en données selon des thématiques : foncier, habitat, santé, etc. Ce partenariat leur permet de participer à l'orientation du travail, mais aussi d'en acquérir les productions. Cependant, contrairement aux socioprofessionnels, les citoyens, habitants... ne participent que très peu au processus d'observation. Le manque d'implication de la société civile, autres que les socioprofessionnels font des observatoires, des outils peu accessibles et réservés aux acteurs compétents en la matière. Le développement des moyens de communication et de diffusion des données peut démocratiser ces dispositifs de connaissance, et même développer des dispositifs participatifs pour que les citoyens deviennent observateurs de leur propre territoire (ROUX, FEYT, 2011).

En somme, les dispositifs d'observation reposent sur les compétences techniques des acteurs pour produire une expertise territoriale, et sur les politiques pour qu'ils s'approprient cette

expertise et la mettent au service des préoccupations territoriales, pour que finalement les citoyens participent aux débats sur des thématiques locales.

1.2.3. L'information et la communication

La dimension informationnelle est une composante fondamentale du processus d'observation. La réalisation d'observatoires comprend un processus complexe. Ce processus transforme les données, qu'elles soient statistiques (ou quantitatives), morphologiques (croquis, relevé topographique, photo aérienne, ...) ou qualitatives, en informations puis en connaissances. Les données sont une représentation de la réalité plus ou moins orientée en fonction des problématiques traitées. L'instrumentalisation des données qui est le passage obligé de l'observation à l'observatoire joue un rôle important dans la construction de représentation collective d'un territoire (SIGNORET, 2011). Une fois transformée en connaissances, elles permettent de comprendre les dynamiques locales et l'organisation spatiale d'un territoire.

L'accessibilité des données, notamment par les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) fait émerger une société de la connaissance et de l'information. Les TIC et notamment internet contribuent à la diffusion de l'information géographique et statistique. Toutefois, la mise en ligne des informations ne dispensent par le traitement et l'interprétation des données. Ce recours au TIC répond à une volonté de rendre l'information disponible et accessible rapidement. Cependant cette volonté d'accessibilité des données ne provient pas uniquement d'un souci d'efficacité organisationnelle mais également d'une volonté de communiquer sur les pratiques des collectivités territoriales en matière de politique publique. Ainsi cette diffusion de l'information est également source de débat. Elle permet aux élus, techniciens et citoyens de confronter leur point de vue quant aux informations diffusées et représentations associées.

Le développement d'internet et d'observatoire numérique définissent les observatoires comme des objets sociocognitifs ouverts à de nouveaux acteurs de l'action publique territoriale. Cette démocratisation de l'information via les TIC peut faciliter la mise en place de nouvelle forme de démocratie de proximité (PIPONIER, 2010).

Toutefois, la surabondance d'informations liée au partage numérique peut remettre en cause leur fiabilité par le manque d'informations quant à leur provenance et la méthode d'acquisition.

Ainsi, les observatoires considérés comme des « *systèmes d'informations composés de bases de données et d'applications, constituent une mémoire des territoires* » (DE SEDE-MARCEAUX « et al », 2011). Ils sont le fruit d'informations et de processus de communication qui forment l'intelligence territoriale.

Les observatoires, aussi ancien qu'ils soient, sont des outils incontournables de la compréhension des dynamiques territoriales. Ils sont de vrais ressources territoriales tant techniquement, qu'humainement. Le réseau d'acteurs en place, pour le bon fonctionnement des observatoires, se veut constant et évolue en même temps que le territoire et ses préoccupations. Il peut

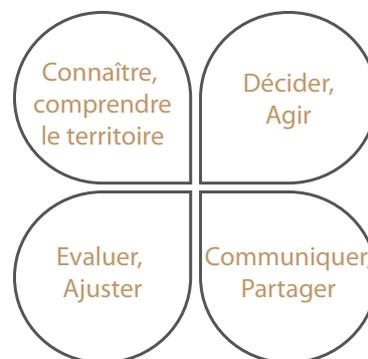
débattre autour des préoccupations territoriales grâce au développement des TIC et de la volonté de rendre les informations le plus accessible possible. Le troisième chapitre qui suit va mettre en exergue les fonctions et les enjeux qui gravitent autour de l'observation et des observatoires.

1.3. Les enjeux et objectifs de l'observation

Chaque territoire est spécifique avec ses propres logiques et ses propres enjeux. Malgré des spécificités et des contextes locaux très différents, les missions d'un observatoire restent similaires s'adaptant à chaque situation. De plus, même si chaque espace étudié fait émerger des enjeux et des problématiques propres à eux-mêmes, quatre enjeux importants découlent de l'observation territoriale.

1.3.1. Des observatoires polyvalents

Les observatoires présentent de nombreuses fonctionnalités potentielles : informer, comprendre, aider à la prise de décision, évaluer, anticiper, gérer communiquer, mais qui ne peuvent agir en même temps. Parmi ces fonctions, quatre sont systématiquement associées aux observatoires territoriaux : la connaissance, l'action, l'évaluation et la communication (Figure 8).



Réalisation : C. SCHEBACHER

Figure 8. Les fonctions de l'observation territoriale

a. Un outil de savoirs

Quel que soit le domaine d'observation ou les acteurs porteurs, les observatoires ont une fonction heuristique et analytique. Cette fonction de **connaissance du territoire** et de ses problématiques priment sur les autres (ROUX, FEYT, 2011). La connaissance peut être à usage immédiat, mais aussi prospectif. Les observatoires territoriaux sont similaires à des photographies du territoire permettant d'avoir une visualisation de la situation actuelle et d'identifier les problématiques sociales et spatiales. Ils répondent principalement à des

sollicitations spécifiques et dans un objectif de concorder avec les préoccupations des citoyens. La finalité d'un observatoire est d'établir un diagnostic, un état des lieux d'un territoire sans en déformer l'objet observé, pour établir une vision commune du territoire et élaborer une stratégie de développement. Les dispositifs d'observation sont ainsi considérés comme des centres de données qualitatives et/ ou quantitatives rassemblant toutes les connaissances sur territoire. Cette accumulation leur prévaut une double dimension : informative et analytique; informative car ils forment une expertise sur une thématique donnée et analytique car ils développent le travail d'étude. Le seul objectif de connaissance du territoire n'est pas optimal pour un observatoire. Cette connaissance doit permettre une meilleure gestion et organisation du territoire en reflétant les réalités de celui-ci. Elle doit apporter, aux décideurs, les éléments nécessaires à une prise de conscience des enjeux qui se posent et ainsi procéder à la prise de décision et d'action.

b. Un outil d'expertise

Les observatoires territoriaux ont également un caractère opérationnel. « *L'observation n'est pas une finalité en soi, mais bien une expertise au service de la décision et de l'action territoriale*» (ROUX, FEYT, 2011). **L'action, la prise de décision**, est la mise en œuvre des connaissances recueillies. Partant du constat que l'observation naît d'un besoin de changement, elle ne peut être dissociée de l'action. En effet, l'observation apporte de la connaissance mais celle-ci ne fait qu'un état des lieux des problématiques et enjeux constatés. Ainsi la connaissance des dynamiques et des politiques territoriales en place affirme une légitimité à définir des actions opérationnelles.

Les politiques territorialisées de type Programme Local de l'Habitat (PLH) ou Plan de Déplacement Urbain (PDU) incitent de nombreux acteurs à déployer des observatoires pour leur mise en œuvre et leur suivi. En effet, ces types de procédures réglementaires nécessitent une connaissance thématique exhaustive du territoire concerné pour en déterminer des enjeux et des objectifs. Les observatoires apportent ainsi cette connaissance et relate la situation actuelle. Par conséquent, la possession de tous les éléments, par les décideurs, consolide leur pouvoir d'action en adéquations avec les objectifs définis. Le réseau de partenaires participe à la prise de décision, du fait qu'il enrichit les connaissances et le fonctionnement du territoire (ROUX, FEYT, 2011).

c. Un outil d'évaluation

Le territoire connu et les décisions pour en améliorer son développement prises, il est nécessaire **d'évaluer les actions** menées et d'en vérifier leur efficacité. L'observation locale est au cœur des politiques publiques, car elle fournit la connaissance et priorise les interventions à mener. Ainsi, l'observation en tant que processus et les observatoires en tant qu'outils mettent en évidence les actions et les engagements des acteurs du territoire. Bien que les politiques publiques décident de la mise en place des observatoires, ces derniers en assurent le suivi à partir de leurs propres indicateurs. Les acteurs doivent pouvoir, dans le temps et sur un territoire

donné, comparer les informations. C'est pourquoi les indicateurs doivent rester similaires tout au long de l'observation. Ces conditions doivent être nécessairement respectées pour que les observatoires participent à une démarche d'évaluation des actions menées et puissent, si nécessaire, indiquer les mesures à modifier.

Les observatoires à des fins de suivi de politiques locales précisent les objectifs dès leur mise en place. Bien qu'ils dressent un bilan des actions menées et des engagements entrepris, ils ne fournissent pas d'éléments permettant de positionner les actions dans un contexte plus globale et de constater leurs effets.

d. Un outil de communication

Comme expliqué précédemment, la **communication et le partage des informations** caractérisent également l'observation et les observatoires territoriaux. En effet, en plus de communiquer un état des lieux, les observatoires, de par leur communication, valorisent les compétences des initiateurs du dispositif. Le partage de l'information témoigne également d'une volonté des institutions territoriales d'élargir les horizons des observatoires et de s'adresser à un public plus large. PIPONIER A. (2010) parle alors de « *publicisation de l'observation territoriale* », qui publicise dans un même temps le territoire faisant interagir autant les professionnels du développement territorial que les usagers des observatoires.

1.3.2. Les quatre enjeux de l'observation territoriale

Quatre grands enjeux de l'observation territoriale ont été identifiés par ROUX E. et FEYT G. (2011) (Figure 9). Ces enjeux sont mis en rapport avec le processus de recomposition territoriale, l'évolution continue de l'action publique et les questions actuelles de métropolisation et de développement durable. Chacun des enjeux identifiés se divise en sous enjeux. La dimension politique prédomine la dimension technique dans l'approche des enjeux.



Réalisation : C. SCHEBACHER

Figure 9. Les enjeux de l'observation territoriale

a. De enjeux spatiaux

Le premier enjeu identifié est un **enjeu de territoire**. Cet enjeu de territoire se compose lui-même de trois sous enjeux : la métropolisation, le périurbain et l'équité et la continuité territoriale.

La **métropolisation** est le processus d'évolution des territoires, de leur fonctionnement, et de leur organisation. Il mêle les dimensions fonctionnelle, institutionnelle et territoriale. Ce phénomène interpelle l'observation du fait du développement de nombreuses thématiques. Cependant, l'observation est confrontée à une diversité de politique à traiter, une articulation des modes d'appréhension, des périmètres et des échelles, l'intégration de nouveaux acteurs dans les partenariats et le maintien des connaissances acquises tout en apportant une « valeur ajoutée ». Dans le cadre des agglomérations, des métropoles, les observatoires sont mis en place pour répondre à des problématiques locales et sectorielles. Or, les observatoires ne sont pas toujours en mesure d'appréhender, à l'échelle locale, les difficultés révélées par les compétences opérationnelles (service à la population, habitat, ...) directement liées aux problématiques. C'est pourquoi, les observatoires doivent recontextualiser la connaissance produite, à une échelle plus large. Cela s'inscrit dans un objectif de faire « mieux » plutôt que « plus ».

En France, plus d'un quart de la population vit dans les dits **espaces périurbains**. Ces espaces sont soumis aux dynamiques de leur pôle métropolitain et font l'objet de conflit d'usage. On y trouve aussi bien des zones d'activités commerciales, que des zones naturelles, et des zones d'habitat dense que des zones d'habitat diffus. Les mutations de ces espaces sont rapides et fréquentes, de ce fait, il est important pour eux de se connaître. Ainsi, l'observation de leurs territoires se compose d'une observation d'un espace urbain, d'un espace métropolitain et d'un espace rural, engendrée par la diversité des fonctions du périurbain. Les enjeux que pose l'observation d'un espace périurbain sont : une rapidité des mutations et des limites du territoire, une hétérogénéité des populations, d'espaces et de structures technico-administratives, une identité, une consistance politique et une capacité en ingénierie faible et enfin une interconnexion entre des sphères professionnelles et décisionnelles culturellement éloignées. S'ajoute à cela l'enjeu de partenariat qui est indispensable pour la structuration d'observatoire dans ces espaces périurbains. Les institutions supra et péri territoriales doivent s'impliquer tout autant que le pilotage et l'animation du territoire.

Le dernier sous enjeu est celui de l'**équité et de la continuité territoriale**. Cet enjeu intervient du fait que tous les territoires n'ont pas la capacité d'ingénierie et les compétences nécessaires pour monter des observatoires. Cet enjeu se pose principalement aux territoires ruraux. Intervient également la question d'appréhension des enjeux territoriaux et environnementaux dans leur continuité. En effet, sans la dimension temporelle, les enjeux d'aménagement peuvent difficilement se penser. Ainsi pour aménager un territoire de manière globale, durable

et équitable il faut une connaissance du territoire continue dans le temps.

b. Des enjeux institutionnels

Le deuxième enjeu déterminant des observatoires est **institutionnel**. Cet enjeu questionne l'observation par l'État, et l'observation par les territoires eux-mêmes.

L'État possède sa propre infrastructure administrative et technique, productrice de données thématiques, et d'une culture professionnelle donnant une place centrale aux modes d'appréhensions techniques. L'observation par l'État, grâce à des moyens humains et techniques, assure une continuité de l'information dans le temps et dans l'espace. C'est pourquoi encore beaucoup d'observatoires locaux sont alimentés par les données de l'État. Cependant l'observation territoriale, par l'État, est confrontée à des défis. L'observation doit assurer une transversalité et une meilleure territorialisation de la connaissance. Cela nécessite la coordination des dispositifs d'observations sectoriels. L'État doit valoriser ses ressources et son expertise pour correspondre au mieux aux réalités locales et ainsi assurer sa légitimité à agir sur les territoires. Enfin, il doit fournir des informations comparables pour l'ensemble des territoires.

À la promulgation de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), dans les années 2000, les dispositifs d'observations ont connu une forte croissance. Cet engouement pour l'observation « traduit la nécessité [des territoires] de disposer d'une **connaissance d'eux-mêmes, pour eux-mêmes et par eux-mêmes** » (ROUX, FEYT, 2011). Parallèlement à l'évolution du nombre d'observatoire mis en œuvre il y a également une évolution qualitative : des dispositifs d'observations, sur des thématiques encore peu investis par les collectivités et dont la dimension territoriale est importante (foncier, environnement, ...) sont mis en place. L'initiative de ces observatoires est majoritairement technique. En effet, les collectivités consolident leur compétence technique. Le manque de moyens humains dédiés aux observatoires de porté politique et réglementaire est à l'origine de ces initiatives techniques.

c. Des enjeux fonctionnels

La majorité des observatoires présentent les territoires de manière thématique. Cependant pour avoir une **appréhension territoriale globale**, les observatoires thématiques doivent être produit de manière à pouvoir se « superposer » entre eux. Cette sectorialisation des observatoires est le reflet d'une action publique et d'une administration gérée de façon sectorielle. Pour répondre aux enjeux de la métropolisation cités ci-dessus ou encore, à une cohérence territoriale, il est indispensable de disposer d'une connaissance transversale du territoire. Ainsi l'objectif est de croiser davantage les problématiques territoriales (logement/ transport, habitat/ environnement, ...) et non de cumuler de la connaissance par domaine.

Les observatoires, outils objectifs, constituent une base de débat sur des «**projets politiques**» à mettre en œuvre sur un territoire. Ils sont le support de pratiques et d'actions générées par la concertation des partenaires et des acteurs décideurs.

d. Des enjeux de médiations

Enfin, l'observation présente des enjeux méthodologique et de cognition.

L'observation peut être perçue comme un **outil de médiation**, outre sa dimension technique. Les observatoires peuvent être un moyen de **médiation fonctionnelle**. Dans ce contexte, l'objectif est d'articuler l'expertise technique et l'expertise sensible des élus locaux. Cela permettrait de répondre à l'enjeu fonctionnel en rendant l'observation technique plus politique et inversement, la politique publique traitée de manière plus technique. Une autre approche, de l'observatoire comme outil de médiation permet de décomplexifier l'action publique et de rendre accessible, au plus grand nombre, l'information territoriale. La **médiation cognitive** a pour objectif de représenter des projections du territoire et de traduire les actions publiques. L'observatoire en tant qu'outil de **médiation institutionnelle** doit permettre la compréhension entre institution et territoire. Il s'agit de créer une coopération entre les différentes institutions territoriales pour permettre le partage de données, d'innover et d'anticiper les actions territoriales ainsi que d'inscrire les observatoires dans la durée pour réduire les enjeux liés à la temporalité politique.

Cet outil de médiation doit pouvoir **valoriser les compétences institutionnelles**. L'observation et ses usages doivent être valorisés aux travers de support de communication adapté aux destinataires quels qu'ils soient. Cette valorisation doit rendre possible la généralisation des partenariats pour faire évoluer et diversifier les pratiques professionnelles. Enfin, les observatoires doivent innover et cela peut passer par une observation prospective dans contexte de mutation territoriale rapide. Cette valorisation des compétences de l'observation peut se faire au travers de la sphère informatique, par le partage numérique de données, et de la sphère d'expertise.

Les observatoires au travers de leur compétence, sont des **centres de ressources territoriaux**. Ils sont le résultat de processus d'apprentissage collectif, d'une coopération collective d'acteurs et d'une appropriation partagée d'un territoire. Ce sont des dispositifs s'adaptant à chaque territoire et à leur spécificité et participent à la construction et au développement territoriale. L'observation est étroitement liée au système territoire. Sans ce système, l'observation n'aurait aucun sens. Les représentations du réel formées à partir des compétences et de la sensibilité de chaque acteur, qu'il soit élu, technicien, socioprofessionnel ou citoyen, permettent de débattre autour des préoccupations territoriales. Cette mise en débat de la réalité des situations fait ressortir des problématiques. Ce sont ces problématiques qui font naître l'observation en tant que processus et les observatoires en tant qu'outil.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

L'observation est un processus menant à l'action territoriale en partant de la simple connaissance du territoire. L'observatoire qui en est le support, permet de diffuser cette connaissance au travers d'une diversité de moyens : cartographique, schéma, etc. et par les TIC. L'observation en plus d'être une source de connaissance, entraîne les acteurs institutionnels à prendre des décisions et à agir pour répondre aux préoccupations territoriales, mais également pour satisfaire les politiques publiques en œuvre sur le territoire. Ainsi l'observation territoriale est au service des politiques publiques dans différents domaines : habitat, santé, transport, environnement. Cette transversalité est nécessaire pour avoir une vision globale des évolutions et des transformations du territoire. Elle sert aussi à analyser les effets de chacune des décisions entreprises dans les domaines de l'aménagement du territoire. Le suivi et l'évaluation des actions menées sur le territoire ne peuvent être réalisés qu'à une condition. Les observatoires doivent être des outils pérennes dans le temps et dans l'espace. C'est à dire qu'ils doivent être actualisés de manière régulière et suivre des indicateurs similaires sur un même territoire pour pouvoir être comparés.

La majorité des enjeux liés à l'observation sont en lien avec le système territoire dans sa globalité, et la coopération entre acteurs institutionnels et techniques est mise en avant. Le partage, l'accessibilité et la facilité de compréhension sont nécessaires pour la conduite d'action et la pérennité du dispositif d'observation. Les mutations rapides des territoires viennent complexifier le travail mais remettent au centre le fort intérêt de coopération et de mutualisation, pour répondre aux objectifs de connaissance et d'action publique. La question de la pérennité des observatoires est également essentielle. Le suivi des territoires sur le long terme est primordial pour projeter les dynamiques futures d'un territoire.

La connaissance d'un territoire, passe par l'observation territoriale. Les observatoires sont pour la plupart thématique. L'habitat et le foncier des thématiques privilégiées des observatoires territoriaux. Les enjeux de l'habitat et du foncier notamment, sont de plus en plus prégnant dans les préoccupations actuelles. En effet, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestier fortement lié à la production de logements, sont des orientations prégnantes dans les documents d'urbanisme.

PARTIE 2

LES POLITIQUES DE L'HABITAT ET DU FONCIER

Les politiques de logement et de l'habitat ont connu de nombreuses évolutions notamment depuis la décentralisation des compétences. Depuis leur naissance, les politiques de l'habitat ont pour enjeux de satisfaire les besoins en logement, de promouvoir l'équilibre social de l'habitat ainsi que la réduction de la consommation d'espace. En revanche, bien qu'elles aient un rôle clé dans les politiques urbaines et de logement, les politiques foncières sont quant à elles, peu explicitées, écartelées dans les domaines de l'habitat, de l'économie, des équipements... Cependant les communes ont à leur disposition différents outils de maîtrise foncière (expropriation, droit de préemption, ...) et de moyens d'actions aux travers des documents d'urbanisme (Plan Local d'Urbanisme (intercommunal), Programme Local de l'Habitat etc.), dispositifs intégrant conjointement habitat et foncier. Au-delà de leur portée réglementaire, ils sont les supports de communication des ambitions d'un territoire en matière de logement et de maîtrise foncière.

2.1. Les évolutions des politiques de l'habitat et du foncier en France

Les politiques liées au logement et à l'habitat ont intégré tardivement les enjeux majeurs de la société contemporaine. De nombreuses évolutions ont permis d'améliorer l'accès au logement pour tous, ainsi que leur qualité. La prise de conscience d'une échelle locale, comme échelle la plus adaptée pour mettre en œuvre des politiques et actions en faveur du logement, a été tardive. En effet, cela ne fait qu'une quarantaine d'année, à la suite des actes de décentralisation.

2.1.1. Les fondements des politiques de l'habitat et du logement

Historiquement, jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle la question du logement était d'ordre privé. L'État, que ce soit dans la gestion ou le financement des logements, n'intervenait pas. Quatre raisons majeures expliquent cette non-intervention de l'État, dans le financement de la construction de logement :

- × L'attachement au principe républicain d' « Egalité » et ainsi en n'orientant pas ses aides financières à travers le logement,
- × La peur du communautarisme,
- × La peur d'officialisation de la ségrégation,
- × La peur du regroupement des personnes défavorisés.

Cependant, les historiens font remonter les débuts des politiques de logement à la **loi du 13 avril 1850** relative à l'insalubrité des logements. Elle instaurait la création de comité d'hygiène consultatif au sein des communes pour contrôler l'état des logements et contraindre les propriétaires à réaliser des travaux. Cette loi a été inefficace mais symbolise la première intervention de l'État sur la question du logement. Cette intervention prenait place dans un contexte de croissance démographique et de conditions de vie déplorables.

A cette même époque, les bases du système de logement social émergeaient. A l'ère de la révolution industrielle, les initiatives privées et notamment patronales, produisaient des logements pour les ouvriers : le familistère de Guise, les cités jardins de Mulhouse, ... Par la suite les premières sociétés immobilières à vocation sociale se créaient et fondaient la notion « d'Habitation à Bon Marché » (HBM) en 1889 lors de l'Exposition Universelle. Seulement vingt ans après, suite à la loi Bonnefoy de 1912, apparaissaient les « Offices publics d'HBM ». Ce mouvement innovant d'HBM se stoppe à la suite de la Première Guerre Mondiale.

Les destructions massives de la Première Guerre Mondiale, ont fait émerger les premières « vraies » politiques de logements. L'intervention publique devenait urgente au regard de la crise du logement naissante. L'État imposa un blocage des loyers du parc privé, ce qui entraîna la chute de nombreux propriétaires bailleurs et un gel de l'investissement immobilier contribuant à la dégradation des immeubles. La **loi Loucheur de 1928** permit d'atteindre les objectifs de construction, notamment grâce à la mise en place dans les années 1920, des organismes publics HBM. La loi avait fixé un objectif de production de 260 000 logements sur une période de cinq ans. Cet objectif était insuffisant face à l'importante pénurie en logements

que connaissait le pays. Les ouvriers et employés urbains vivaient dans des appartements surpeuplés ou dans des lotissements insalubres.

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale la situation s'était aggravée. Plus de 400 000 immeubles furent détruits et deux millions endommagés. L'intervention de l'État était extrêmement urgente et les opérations de reconstruction devaient être immédiates. En 1944 a été créé le **ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme**. Une Caisse nationale pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat rural et urbain s'est mise en place, par prélèvement sur les loyers des logements du parc privé, et deviendra en 1971, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. Les nouvelles mises en location, dans le parc privé, n'étaient plus soumises à la restriction des loyers à la suite de la loi du 1er juillet 1948, dans un objectif de relancer l'investissement privé. Parallèlement, la première aide à la personne était créée : l'allocation logement. Cependant cela n'a pas été suffisant et obligea l'État à relancer la production de logements sociaux. C'est en 1950, que les HBM devenaient les « Habitations à Loyers Modérés » (HLM).

Ce n'est qu'en 1953, que le logement est devenu une priorité pour l'État et que sont fondées les premières politiques de l'habitat. Ainsi le « **Plan Courant** » a été le point de départ d'une nouvelle politique de l'habitat. La priorité était donnée à la construction neuve pour répondre au déficit de logement. Un objectif de 240 000 logements neufs par an était fixé par le « Plan Courant ». Ce Plan entraîna l'émergence de nombreuses entreprises du bâtiment, soutenues par l'État dans leur activité. Ce soutien deviendra une composante essentielle de la politique économique et de l'emploi, puisqu'il s'agissait d'un secteur économique puissant, en cette période de crise du logement et innovant. Pour atteindre l'objectif de construction, des opérations massives furent lancées s'inscrivant dans l'ère de l'industrialisation de la construction. La production en série et un ensemble de normes se sont développées, pour la généralisation de l'eau courante, de l'électricité, du gaz et de la salle d'eau dans chaque logement. C'était la naissance des grands ensembles. Le « Plan Courant » intégrait également dans ses objectifs, pour donner suite à l'appel de l'Abbé Pierre en 1954, la construction de logements d'urgence, pour les personnes les plus pauvres.

En 1973, la construction neuve était au plus haut : 64% des logements produits étaient encore aidés par l'État. Le premier choc pétrolier et des rapports explicitant la nécessité d'un resserrement des dépenses de l'État en matière de logements avait instauré un ralentissement de la production. La problématique de pénurie de logements était transformée en problématique de qualité du tissu urbain. Plus aucune opération de grands ensembles n'était lancée au profit d'amélioration du tissu ancien. Cette conjonction d'une nécessité budgétaire et d'une amélioration de la qualité des logements était à l'origine de la loi du 3 janvier 1977 : passage d'une logique de production à une logique d'accompagnement de la consommation du logement et du marché.

Cette réforme de 1977 a été le **passage d'une aide à la construction à une aide à la personne** et reposait sur trois composantes. La première était un engagement de l'État à aider les ménages à accéder à des logements adaptés à leur situation sociale et familiale ainsi

qu'à l'évolution de leur situation. Était alors introduit l'Aide Personnalisée au Logement (APL). La deuxième était une suppression des aides à la pierre. Cependant, elles étaient maintenues dans le domaine de la construction, pour préserver de l'emploi dans le secteur du bâtiment, accompagner les politiques de rénovation du parc de logement privé et social et assurer une capacité d'offre de logements adaptés à la diversité des situations locales.

Les aides à la pierre continuaient de diminuer jusqu'à la fin des années 1990. L'action de l'État sur l'offre de logements dans des contextes locaux se réduisait alors qu'un mécanisme d'aides fiscales se développaient dans les lois de finance pour l'aide à la production : allègement de TVA, avantage fiscal pour les particuliers investisseurs, subvention pour les établissements bancaires permettant de délivrer des prêts d'accession à la propriété ... Cette centralisation des outils financiers marquait l'attachement de l'État au maintien du rythme de construction neuve. Les niveaux déconcentrés de décision n'étaient pas pris en compte dans ses mécanismes fiscaux et ne conservaient la compétence qu'en matière de programmation de logement et d'amélioration du parc social. Les politiques de décentralisation vont marquer un tournant pour les questions de l'habitat et du foncier.

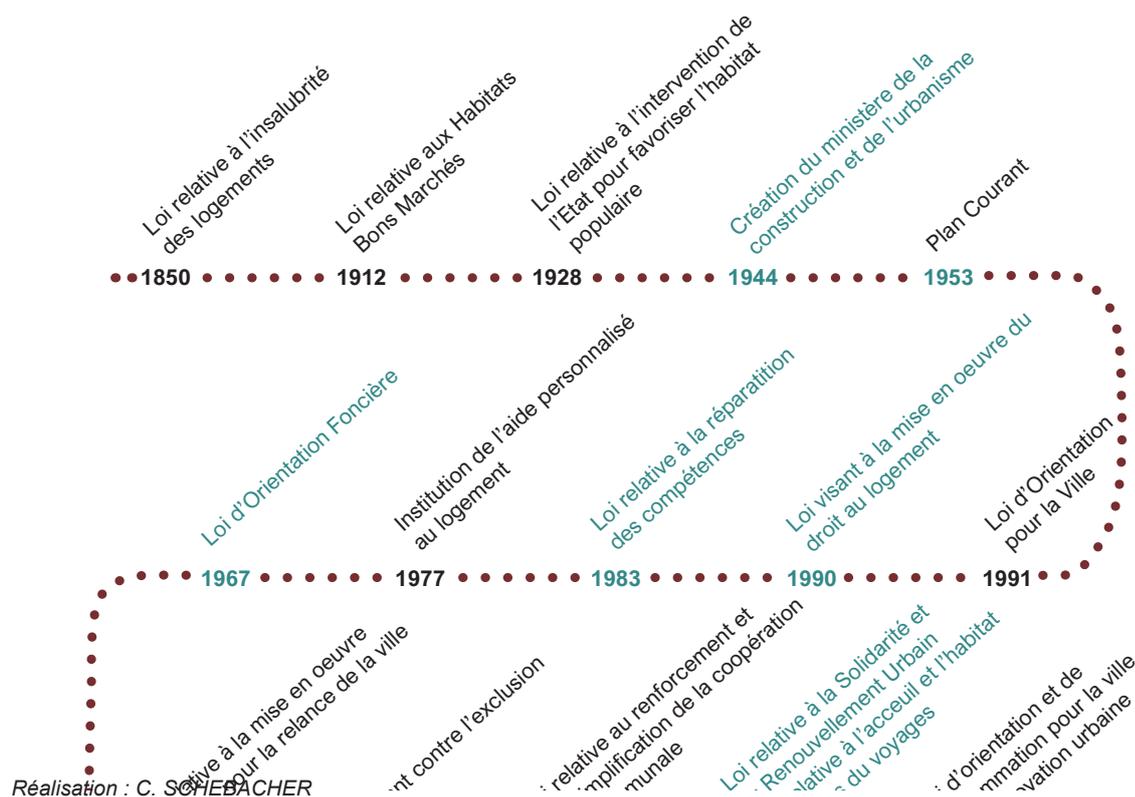


Figure 10. Chronologie de l'évolution des politiques foncières et de l'habitat

2.1.2. Une échelle locale de la politique du logement

Les **politiques de décentralisations**¹ de 1982 et 1983 ont marqué un changement dans le domaine du logement. Le premier acte de décentralisation fit peu de place au domaine du logement. Cette compétence était exclue des compétences transférées aux collectivités territoriales. Ce choix reposait sur une volonté de l'État de « *garder la maîtrise des importantes masses financières engagées, conserver une capacité de pilotage macro-économique du secteur du bâtiment et préserver le niveau national d'exercice de solidarité* » (DRIANT, 2015). Cependant, l'urbanisme a été confié aux communes et les politiques sociales aux conseils départementales alors que ces deux compétences entretiennent un lien étroit avec le domaine du logement. L'urbanisme comprend notamment la mise en place de document d'urbanisme tel que le Plan d'Occupation des Sols (POS) mis en œuvre à la suite de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, et les questions foncières régies par un fort contrôle de l'État en matière de légalité (respect des lois d'urbanisme, d'aménagement et de construction). Néanmoins, la **loi Defferre relative à la répartition des compétences du 7 janvier 1983**, précise que « *les communes, les départements, les régions définissent leurs priorités en matière d'habitat dans le cadre de leurs compétences respectives* »². Il s'agit de la naissance des premiers Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

Les enjeux croissants de logement pour personnes défavorisées, de mixité sociale et de maîtrise de développement urbain, appuyés par les émeutes de Vaulx-en-Velin de 1990³ entraînent le déplacement des enjeux des politiques de l'habitat vers l'échelle locale.

« *La montée en puissance de l'intercommunalité à la suite des deux lois de 1999 (loi Chevènement du 12 juillet créant notamment les communautés d'agglomération et loi Voynet du 25 juin sur l'aménagement durable du territoire) institue progressivement le niveau de l'agglomération comme instance légitime pour prendre en charge les dimensions territoriales des politiques du logement, notamment dans le cadre des Programmes Locaux de l'Habitat* » (DRIANT, 2015).

La principale justification de la décentralisation des politiques de logement était le passage d'un fonctionnement administré du secteur du logement à une logique de marché, dans les années soixante. Le choix des acteurs privés de l'offre et de la demande de logement jouait un rôle moteur dans cette logique de marché. L'échelle locale, ajustant l'offre et la demande, est l'échelle la plus pertinente en matière d'habitat car les décisions individuelles privées priment sur les intentions de planification. Ainsi les politiques de logement à l'échelle locale ont pour objectifs d'accompagner le marché du logement et d'assurer l'intérêt général de

1 - Processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui.

2 - Article L.301-4 du code de la construction et de l'habitation

3 - Ces émeutes ont permis une mise en débat des questions de ségrégations et d'exclusions des populations en difficultés dans un même quartier.

satisfaction des besoins de tous. Cependant, cet objectif de satisfaction est complexe à mettre en œuvre du fait de la cherté des biens. De ce fait les politiques nationales et locales de l'habitat définissent trois orientations.

× La première orientation est de **faciliter l'accès et le maintien des personnes défavorisées dans un logement**. Cette orientation s'accompagne de nombreuses lois : la loi « Besson » en 1990, instaure le droit au logement et est complétée par un volet pour la lutte contre l'exclusion en 1998 ; la loi d'Orientation pour la Ville (LOV)⁴ en 1991 et la loi pour le Droit Au Logement Opposable (DALO)⁵ en 2007. Pour pallier l'échec de la réforme de 1977 concernant le logement durable pour tous, l'Etat et les départements mettent en place des mesures pour augmenter l'offre de logements abordables privés et sociaux, pour éviter l'expulsion des ménages en difficultés et définissent des catégories de demandeurs prioritaires. Le développement de ces mesures a fait émerger des associations spécialisées dans l'accompagnement des ménages en difficultés.

× La deuxième orientation, dans le cadre des politiques de l'habitat est **la lutte contre l'habitat « indigne »**. A la fin des années quatre-vingt-dix, une persistance du nombre de logements inconfortables et une augmentation des copropriétés dégradées avec des logements dangereux est constatée. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) des années 2000 définit le statut juridique du logement « décent ». Un décret⁶ d'application de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) permet aux communes de vérifier la qualité des logements mis en location sur leur territoire.

× La troisième orientation est de **favoriser l'adaptation des conditions de logement des ménages** en les accompagnant dans les étapes de leur parcours résidentiels. Pour ce faire, il faut améliorer leur solvabilité, compléter l'offre de logements adaptés selon les besoins (étudiants, jeunes, familles nombreuses...).

L'acte II de décentralisation, en 2004, et plus spécifiquement la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **renforce le rôle des collectivités territoriales dans le domaine du logement**. Même si la compétence habitat n'est pas transférée, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) deviennent les niveaux centraux en matière d'habitat sur leur territoire et perçoivent un levier financier. Le PLH devient le support de la convention de délégation avec l'État. La compétence habitat devient obligatoire pour les

4 - Article 3 de la loi LOV n°91-662 du 13 juillet 1991 : les communes et groupements de communes doivent permettre la réalisation de logements sociaux par leur intervention en matière d'action foncière.

5 - Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 : permet aux personnes mal logées, ou ayant attendu un logement social pendant un délai anormalement long, de faire valoir leur droit à un logement décent si elles ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens.

6 - Décret n° 2016-1790 du 19 décembre 2016 relatif aux régimes de déclaration et d'autorisation préalable de mise en location

communautés d'agglomération et les métropoles.

Les problématiques liées aux fonciers et à l'habitat, bien qu'introduites tardivement dans les préoccupations nationales et locales, sont indissociables. Elles ne peuvent être traitées de manière séparée.

2.2. La complémentarité du foncier et de l'habitat

Bien que la question foncière soit peut perceptible dans les politiques de l'habitat, elle est le fondement même de tout projet résidentiel. Les enjeux en matière de logement ne peuvent être résolus sans tenir compte des enjeux fonciers et notamment celui d'une consommation modérée de l'espace.

2.2.1. Les enjeux de la politique de l'habitat

Les premières politiques de l'habitat prenaient en compte trois dimensions : la satisfaction des besoins de tous, le soutien des secteurs économiques du bâtiment et de la construction ainsi que leur contribution aux politiques urbaines. Cette contribution aux politiques urbaines a évolué et recouvre aujourd'hui trois autres dimensions : la qualité urbaine, la maîtrise de l'urbanisation et la mixité sociale.

Le premier enjeu des politiques de l'habitat est la **qualité urbaine**. Cet enjeu est pris en compte aussi bien dans les nouvelles opérations d'aménagement que sont les Zones d'Aménagements Concertées (ZAC) ou le logement y est l'élément principal que dans les opérations dans le tissu urbain existant. Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) permettent de réhabiliter des centres urbains ou des quartiers anciens, des copropriétés dégradées, ... Les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) sont également le gage d'une amélioration de la qualité urbaine. Il s'agit d'opérations publiques pour traiter l'insalubrité des logements, pour en améliorer les conditions de vie. Le parc social et notamment les grands ensembles sont les principaux vecteurs de l'amélioration de la qualité urbaine. L'enjeu pour ces secteurs est l'amélioration du confort des immeubles et des performances énergétiques. La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en 2003 permet la restructuration de quartier visant à redonner une attractivité résidentielle.

Le deuxième enjeu des politiques de l'habitat est la **maîtrise de l'urbanisation**. La lutte contre l'étalement urbain, ses conséquences sur l'environnement urbain et les coûts de transports qui y sont liés sont des enjeux essentiels des politiques de l'habitat. Ces dernières s'articulent autour des outils de planification, des réglementations de l'utilisation des sols et de l'aménagement urbain. Cet enjeu est le fil rouge de la loi SRU⁷. Cette loi transforme les POS en Plan Local d'Urbanisme (PLU) pour une meilleure gestion de l'urbanisation des communes. Dans une démarche de développement durable, la loi SRU vise à réduire la consommation d'espaces non urbanisés, naturels et agricoles en favorisant la densification des espaces

7 - Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

bâties. La loi Grenelle II⁸ de 2010 renforce les mesures prises par la loi SRU en matière de lutte contre l'étalement urbain et contre la diminution des espaces agricoles et naturels. Cette lutte perpétuelle paraît également dans le chapitre 3 de la loi ALUR⁹.

Un des enjeux majeurs des politiques de l'habitat est l'**équilibre social dans l'habitat** dans les villes. La Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) fera apparaître pour la première fois cet enjeu en obligeant les communes non suffisamment dotées, de produire des logements sociaux. En 1999, sont créés, par subventions de l'Etat, les Prêts Locatifs à Usage Social (PLUS) pour favoriser la mixité sociale et de permettre à plus de ménages en difficultés d'accéder aux logements aidés. La production de logements sociaux doit permettre une meilleure répartition des ménages modestes dans les communes et répondre à l'enjeu de mixité sociale. Pour ce faire l'article 55 de la loi SRU impose à certaines communes de disposer, proportionnellement à la taille de leur parc résidentiel, un pourcentage de logements sociaux. La loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement de production de logement social a renforcé ces obligations de production de logements sociaux. Ainsi, un taux minimum de 25% de logements sociaux est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à une agglomération ou à une intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants d'ici 2025. Plus récemment, la loi Egalité et Citoyenneté¹⁰ de 2017 a pour objectif de favoriser la mobilité des ménages dans le parc social et l'accès aux quartiers attractifs. Cependant, ces nombreuses lois n'engendrent pas une diminution de la concentration des ménages en difficulté là où l'offre en logements sociaux est supérieure. Pour ce faire, les nouvelles politiques de renouvellement urbain essayent d'intégrer des logements à statut libre et en accession dans les opérations pour favoriser la mixité sociale.

Bien que le premier enjeu concerne surtout l'amélioration du parc public et privé existant, les enjeux de lutte contre l'étalement urbain et de mixité sociale dans l'habitat ne peuvent se penser sans stratégie foncière. En effet, le foncier a toute son importance en urbanisme et notamment dans le domaine de l'habitat, puisqu'il est le socle de toute opération.

2.2.2. Les enjeux fonciers pour l'habitat

La dimension foncière est au cœur des politiques de l'habitat. Le foncier est le socle même de toute opération d'habitat et est transversal à tous les domaines de l'urbanisme : l'habitat, les équipements publics, les services, l'environnement, l'aménagement du territoire, ... Les politiques d'habitat, d'aménagement et de planification ne peuvent être cohérentes entre elles sans réflexion préalable sur la question du foncier et voir sans stratégie foncière.

Les politiques foncières ont pour enjeux majeurs la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols et ce en passant par la réduction de la consommation de surfaces

8 - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

9 - Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

10 - Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'Egalité et la Citoyenneté

agricoles et naturelles. D'après les derniers chiffres¹¹, 9,4% du territoire français est urbanisé soit 51 000 km². L'habitat est une composante majeure de l'artificialisation des sols, puisqu'elle représente près de la moitié des surfaces artificialisées entre 2006 et 2014. Dès les années cinquante, **la lutte contre l'étalement urbain** fait partie des enjeux prioritaires de la planification territoriale. Alors qu'autrefois l'enjeu était la réalisation des travaux publics à moindre coût, aujourd'hui les enjeux sont de natures environnementales : préserver les espaces agricoles et naturels ainsi que réduire les distances de déplacement, entraînant des pollutions. La lutte contre l'étalement urbain est un axe majeur de la loi ALUR. En effet, cette dernière possède un chapitre de cinq articles destinés à la lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. A la lutte contre l'étalement urbain s'ajoute la lutte contre l'artificialisation des sols. Cette pratique quasi irréversible impacte de nombreux champs : l'agriculture, les espaces naturels, la biodiversité, la qualité des sols, la fragmentation du paysage, la gestion des eaux pluviales, l'hydrologie urbaine etc. La croissance de la consommation d'espace, à l'origine de l'artificialisation des sols, est en corrélation avec la croissance démographique et la croissance du nombre de ménage (Figure 11). La croissance du nombre de ménages sur un territoire, peut provenir de phénomènes endogènes (décohabitation des enfants, allongement de la durée de vie à la retraite, recomposition familiale, familles monoparentales) et de phénomènes exogènes (migration résidentielle, dynamique économique). La démultiplication du nombre de ménage entraîne une augmentation du besoin en logements sans croissance de la population. Cependant, la consommation d'espaces dépend également de :

- × La nature d'urbanisation des territoires (densité, renouvellement urbain, ...)
- × La situation géographique de la commune (périurbain, rural, ...)
- × La vacance de logement. (CEREMA, 2017)

Cependant, ce sont les territoires ruraux qui consomment le plus d'espace bien qu'ils aient une dynamique plus faible par rapport aux territoires urbains. La consommation d'espace dans les territoires pose la problématique de l'équilibre entre ville centre et périphérie. En effet, les prix des terrains sont moins onéreux en périphérie des grandes villes et généralement proportionnel à l'éloignement de la ville centre. Cela induit une plus forte consommation d'espaces en périphérie.



Réalisation : C. SCHEBACHER

Figure 11. Les facteurs de la consommation d'espace

11 - Rapport d'expertise scientifique collective réalisée à la demande des Ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture, et de l'Ademe, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action, INRA & IFSTTAR, Décembre 2017.

Bien que l'**artificialisation des sols** ait des conséquences négatives, elle est nécessaire pour le développement des villes. Cependant il est nécessaire de la contrôler et de limiter l'extension des zones urbanisées tout en répondant aux besoins des territoires.

Les politiques foncières sont indispensables pour « *produire les logements qu'il faut, où il faut, au prix qu'il faut* » (Renard, 2012). Les constructions neuves diversifient le parc de logement et permet une restructuration et une nouvelle composition des populations.

Une double carence en logements caractérise la « crise » du logement en France (PERSYN, 2015). La première est une carence quantitative. Certains territoires sont en manque de logement pour répondre aux demandes. La seconde carence est qualitative. La mixité des types de logements n'est pas suffisamment présente dans certains bassins de vie pour accueillir des publics spécifiques tels que des étudiants, ou des personnes en difficultés financières. La mise en place d'une politique foncière au service d'une politique de l'habitat permettrait de résoudre ces deux carences. Deux objectifs sont au centre de cette politique foncière :

- × L'augmentation de l'offre de terrains permettant la construction de logements. Cet objectif répond à un enjeu de **mobilisation foncière** et ;
- × La mise en place d'objectifs chiffrés en termes de nombre et de type de logements, de poids de charge foncière et d'équilibre financier de l'opération grâce à la mobilisation foncière. Cet objectif répond a un enjeu de **maîtrise foncière**.

Néanmoins, la consommation foncière pour l'habitat doit être limitée. Cette modération de consommation doit passer par une gestion économe du foncier. Pour se faire, la localisation des zones bâties doit être prise en compte par rapport à la situation du bassin de vie des habitants (emploi, activité, commerces, ...) pour éviter de créer des zones d'habitat excentrés et incitant à de longs déplacements. De plus la réduction de la consommation d'espace pour l'habitat passe par l'augmentation de la densité des nouvelles opérations, par la construction dans les espaces interstitiels, le renouvellement urbain, le recyclage d'espace urbain délaissé, etc.

A ces enjeux de lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'ajoutent également l'enjeu de mixité sociale. En effet, les politiques et stratégies foncières doivent permettre la réalisation de logements sociaux pour répondre aux demandes en logements des personnes en difficultés. Pour y répondre, l'article 3 de la LOV précise que les communes doivent « *par leur intervention en matière d'action foncière, permettre la réalisation de logements sociaux* ».

L'ensemble des enjeux liés à l'habitat et au foncier sont retranscrit dans les différents document d'urbanisme. Les deux thématiques interviennent à toutes les échelles, de l'échelle nationale à l'échelle intercommunale. La partie suivante précisera les dispositions en place dans les documents d'urbanisme pour répondre à ces enjeux.

2.3. Prise en compte des enjeux du foncier et de l'habitat dans les documents de planification

La planification est un dispositif majeur de l'aménagement du territoire et de l'application du droit du sol pour réguler l'occupation et la consommation d'espace. Les principes, orientations et actions en matière d'habitat et de gestion foncière, sont énoncés aussi bien dans des documents sectoriels comme le Programme Local de l'Habitat que dans des documents d'orientations plus généraux (SCOT, PLU, PLUi).

2.3.1. *Le Programme Local de l'Habitat, outil majeur des politiques du logement*

Les politiques locales de l'habitat sont des politiques adaptées aux différents contextes et spécificités de l'offre et de la demande de chaque territoire. Les politiques locales de l'habitat sont le plus souvent perçus au travers de l'outil opérationnel et réglementaire qu'est le PLH.

Instauré par la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983 de façon facultative, le Programme Local de l'Habitat (PLH) est dès son origine une démarche décentralisée. Seule une collectivité territoriale peut en être à l'initiative de son élaboration et son approbation. Il peut être mis en œuvre à l'échelon communal ou intercommunal.

Le PLH devient un instrument prospectif de cohérence par la LOV en 1991. Cette même loi définit le contenu du PLH ainsi que sa procédure d'élaboration calquée sur celle des documents d'urbanisme. Le principe d'équilibre social de l'habitat dans les communes institue le droit à la ville. La LOV a pour finalité d'assurer un logement aux plus démunis par une diversité de l'habitat, des fonctions urbaines et la mixité sociale dans les territoires. Ainsi le PLH doit prendre en compte les dispositions du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD).

C'est à la suite de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, que le PLH devient obligatoire. Cependant il l'est uniquement pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération relevant d'une compétence d'équilibre social de l'habitat, mais reste optionnelle pour les communautés de communes. Cette loi donne une portée institutionnelle au PLH.

La portée juridique du PLH est renforcée par l'obligation de compatibilité de ce dernier avec les SCOT et PLU(i) instaurée par la loi SRU du 13 décembre 2000. Cette loi rappelle également la nécessité d'une **approche transversale et cohérente des différentes politiques sectorielles** de l'aménagement d'un territoire, dont l'habitat en est une essentielle. Les objectifs du PLH doivent prendre en compte les options d'aménagement du SCOT et en particulier l'équilibre des logements sociaux (article 55 relatif à la production de logements sociaux de la loi SRU). Il doit être juridiquement compatible avec les grandes orientations définies et tenir compte du projet d'aménagement durable de celui-ci et du plan de déplacement urbain.

Alors que la portée juridique du PLH est renforcée, la loi relative à la liberté et aux responsabilités locales du 13 août 2004, s'inscrivant dans l'acte II de la décentralisation, renforce son rôle de document cadre des politiques de l'habitat. Les intercommunalités sont promulguées chef de fil en matière d'habitat et une nouvelle responsabilité optionnelle leur est confiée : celle de la délégation d'aide à la pierre.

La loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (MOLLE)¹², modifiant la loi portant Engagement National pour le Logement (ENL)¹³ rend le PLH obligatoire pour toutes communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants dont une commune de plus de 10 000 habitants, communautés d'agglomérations et communautés urbaines ainsi que pour toutes communes de plus de 20 000 habitants ne faisant pas partis d'un EPCI. La lutte contre l'étalement urbain, la typologie des logements à construire en fonction de la situation économique et sociale des habitants, l'évaluation du potentiel foncier doit être pris en compte dans le PLH à la suite de la loi MOLLE. En outre, le PLH peut prendre des orientations suivant des mesures prévues par le code de l'urbanisme telles que :

- × La délimitation de secteurs dans lesquels les opérations de logements doivent comporter une proportion de logements sociaux et/ou une proportion de logements de taille minimale.
- × La délimitation d'emplacements réservés¹⁴ pour des programmes de logements.

Le PLH voit son caractère opérationnel s'affirmer par la loi ALUR. En effet, celle-ci a pour finalité de favoriser l'accès à un logement digne pour tous, de lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées et de moderniser l'urbanisme dans une perspective de transition écologique. De plus, elle renforce la lutte contre l'étalement urbain et la densification des zones urbaines pour inciter à construire des logements au plus proche des besoins. Ainsi toutes ces perspectives doivent être transcrites dans les documents d'orientations et le programme d'actions du PLH.

En somme, le PLH¹⁵ s'inscrit dans une **démarche de définition de stratégie en matière de politique locale de l'habitat** pour une durée de six ans. Pour ce faire, le PLH se constitue d'un diagnostic¹⁶. Ce diagnostic est une analyse de la situation existante et des évolutions en cours, de l'adéquation de l'offre et de la demande en logement et en hébergement sur le marché local, mais aussi du potentiel foncier mobilisable pour la construction de logements. Le diagnostic doit également évaluer les résultats et les effets des politiques de l'habitat et des politiques foncières mise précédemment en place. Par la suite, le diagnostic du PLH doit

12 - Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009

13 - Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006

14 - *Emplacement réservé pour la réalisation de programmes de logements en vue d'assurer la mixité sociale. Toutes constructions autres que celles de l'objet de la réserve sont interdites.*

15 Article R302-1 du code de la construction et de l'habitat

16 - Article R302-1-1 du code de la construction et de l'habitat

permettre d'énoncer les principes et les objectifs au travers du document d'orientation¹⁷. Ce document se complète d'un **programme d'action opérationnel**¹⁸ répondant aux différents enjeux de l'habitat :

- × Adapter l'offre en logement aux besoins des ménages à chaque étape de la vie (décohabitation, rupture, vieillissement...) et les accompagner dans leur parcours résidentiel ;
- × Améliorer la programmation et la répartition des logements à construire (typologie, gamme, taille) ;
- × Assurer la mixité sociale dans l'habitat en répondant aux objectifs d'équilibre géographique du logement fixés par l'article 55 de la loi SRU ;
- × Entretien le parc existant et accompagner les projets de rénovation urbaine ;
- × Intégrer les principes de développement durable ;
- × Coordonner les acteurs (bailleurs, Etat, association, communes ...) et les politiques sectorielles ;
- × Articuler l'ensemble des politiques sectorielles de l'habitat ;
- × Assurer une cohérence avec les projets de développement locaux en matière d'urbanisme, de déplacements ou de développement économique.

Le programme d'actions est également détaillé par commune pour répondre aux principes du document d'orientation.

Le PLH, s'accompagne également d'un **dispositif d'observation**. Ce dispositif d'observation porte sur « *l'analyse de la conjoncture du marché immobilier, le suivi de la demande de logement locatif social et le suivi des évolutions constatées dans le parc de logements locatifs sociaux et le parc de logement privé* »¹⁹. La loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 va compléter ce dispositif d'observation et renforcer le volet foncier du PLH. En effet, la loi intègre une analyse de l'offre foncière dans le diagnostic mais également un dispositif d'observatoire du foncier. Le diagnostic devra comprendre non seulement une analyse du marché foncier mais également une analyse de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Le décret du 1er mars 2018²⁰ vient préciser les exigences du volet foncier. Une stratégie foncière en cohérence avec les objectifs du SCOT doit être élaboré dans le PLH pour concrétiser le programme d'actions.

De plus, il est important de mettre en synergie le PLH avec les autres politiques du territoire pour construire un territoire durable. Les PLU et PLU intercommunaux (PLUi) doivent être compatibles avec les dispositions du PLH. C'est-à-dire qu'ils doivent porter les modifications nécessaires pour la réalisation des actions. Dans le cas des PLUi, le PLH peut être intégré et constituer le volet habitat. En ce qui concerne le SCOT, le PLH doit être compatible avec

17 - Article R302-1-2 du code de la construction et de l'habitat

18 - Article R302-1-3 du code de la construction et de l'habitat

19 - Article R302-1-4 du code de la construction et de l'habitat

20 - Décret n° 2018-142 du 27 février 2018 portant diverses dispositions relatives aux volets fonciers des programmes locaux de l'habitat et aux comités régionaux et conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement

ce dernier (Figure 12). De plus, le PLH doit également prendre en compte les questions de déplacements et les recommandations du Plan de Déplacement Urbain (PDU) afin d'assurer une cohérence entre le développement de l'habitat et les politiques de déplacement.

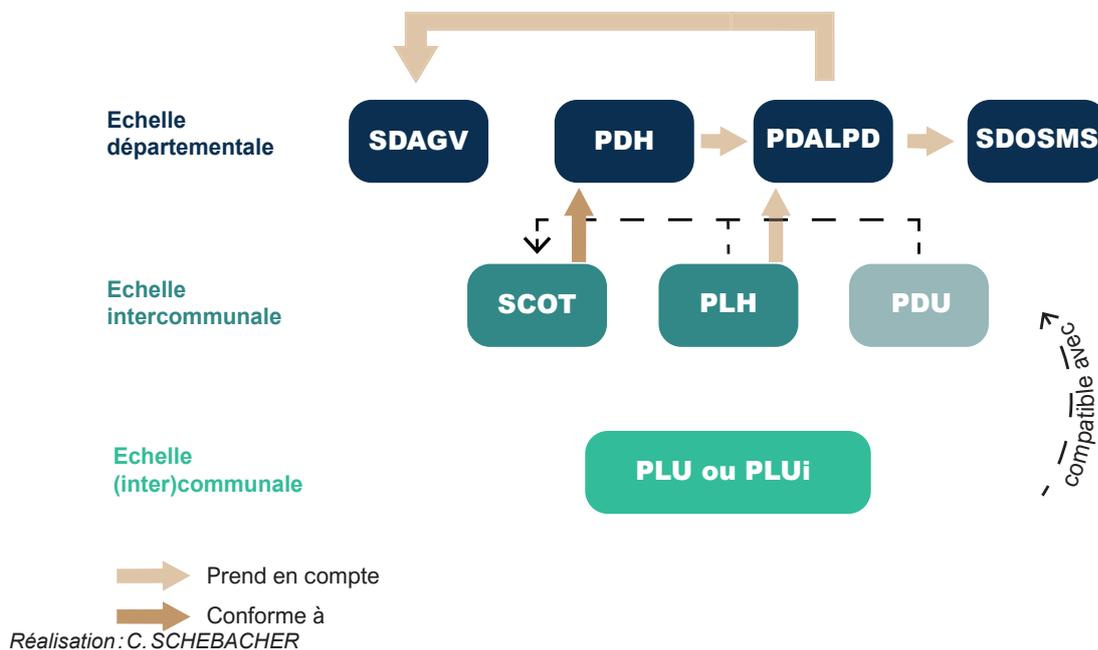


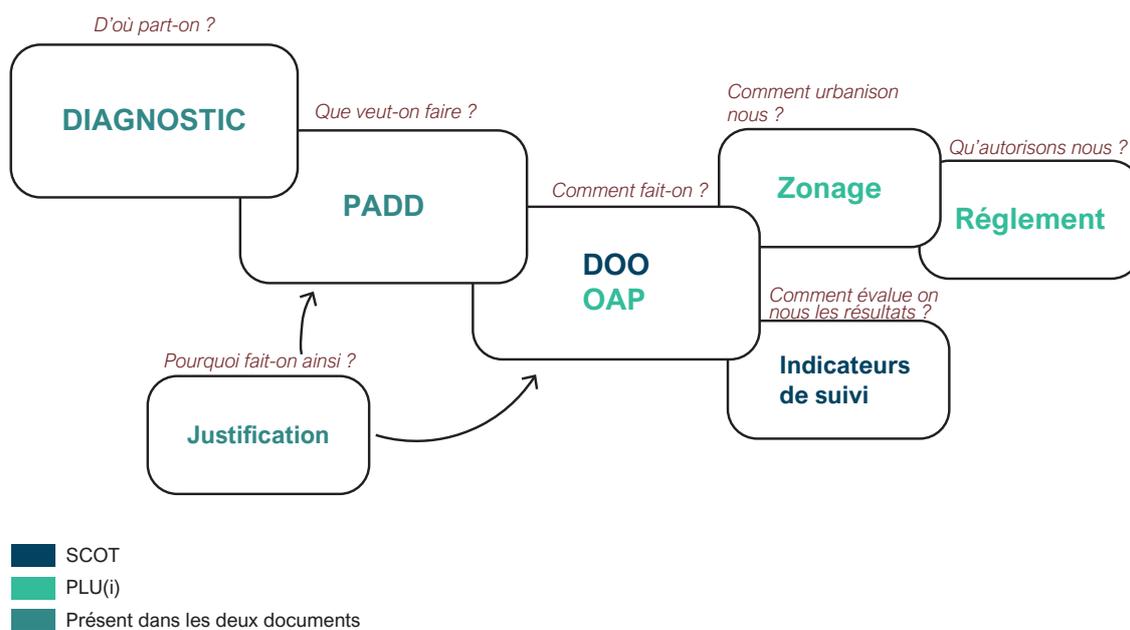
Figure 12. Articulation des documents d'urbanisme en lien avec l'habitat et le foncier

Bien que le Programme Local de l'Habitat soit un document à part entière en matière de politiques de l'habitat et du foncier, d'autres documents d'urbanisme prennent en compte les enjeux liés à ces thématiques. A une échelle locale ce sont les Plans Locaux d'Urbanisme Communal ou intercommunal et le Schéma de Cohérence Territoriale qui intègrent également les dimensions foncières et d'habitat.

2.3.2. Schéma de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'Urbanisme communal et intercommunal, intégrateurs des enjeux de l'habitat et du foncier

Les documents d'urbanisme sont des outils pour un aménagement du territoire durable. Ils permettent de contrôler l'évolution des territoires et de maîtriser leur développement. Les Schéma de Cohérence Territoriaux (SCOT), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et plus récemment les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) sont trois documents de planification intégrant les thématiques de l'habitat et du foncier. Ils définissent les conditions permettant de mieux et moins consommer le foncier, pour répondre aux différents enjeux de l'aménagement durable d'un territoire : diminuer la consommation d'espaces, naturels, agricoles et forestiers, lutter contre le réchauffement climatique et favoriser la mixité sociale et fonctionnelle.

Le SCOT²¹ est un document de planification stratégique à l'échelle d'un bassin de vie. Le PLU²², quant à lui, régit à une échelle plus locale, celle de la commune. Ces deux documents succèdent, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, respectivement au schéma directeur et au plan d'occupation des sols. Plus récemment, la compétence PLU a été transféré aux EPCI à la suite de la loi ALUR. Ce transfert a pour objectif de développer les réflexions de planification à une échelle intercommunale tout en gardant une implication des communes, et de coordonner aux mieux les politiques publiques autour d'un projet de territoire durable. Comme tout document d'urbanisme, les SCOT et PLU(i) (Figure 13) contiennent un rapport de présentation composé d'un diagnostic, mais ils présentent également un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)²³. Ce dernier définit toutes les orientations générales des politiques nécessaires à un aménagement durable du territoire selon le périmètre d'intervention du document d'urbanisme. De manière plus spécifique, le PADD définit les orientations générales concernant l'habitat et fixe des objectifs quantitatifs pour limiter la consommation d'espace et lutter contre l'étalement urbain. Qu'ils soient communaux ou intercommunaux les documents d'urbanisme traduisent et accompagnent les politiques de l'habitat et du logement.



Réalisation : C. SCHEBACHER

Figure 13. Contenu du SCOT et du PLU(i) en matière d'habitat et de foncier

21 - Articles L.122-1-1 et suivant du code de l'urbanisme

22 - Articles L.123-1 et suivant du code de l'urbanisme

23 - Article L.151-5 du code de l'urbanisme

a. Le Schéma de Cohérence territoriale

Le SCOT favorise les politiques de l'habitat et du logement au travers d'actions et d'outils de diagnostics. Un diagnostic est établi en se basant sur les prévisions démographiques notamment au regard du vieillissement de la population et des besoins en matière d'équilibre social de l'habitat. En sus du PADD, le SCOT contient un document d'orientation et d'objectifs (DOO)²⁴. Ce document se compose des différentes thématiques tels que la gestion économe de l'espace et l'habitat. En ce qui concerne la gestion économe de l'espace, le DOO définit des **objectifs chiffrés** de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Des valeurs de densité peuvent être fixées ainsi que des secteurs géographiques devant répondre à des objectifs spécifiques de densité. Pour répondre à ces objectifs de densité, la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées peut être imposée. En matière d'habitat, le DOO prend en compte l'évolution démographique et économique, les projets d'aménagements et de desserte en transports collectifs pour déterminer les objectifs et les principes des politiques de l'habitat. Ces principes doivent notamment répondre aux enjeux de mixité sociale. Le DOO précise les objectifs et la répartition des logements neufs par EPCI ou par commune, les objectifs de réhabilitation et de rénovation du parc existant. Ce document est le seul à être opposable à d'autres documents ou décisions comme le PLH ou le PLU.

Les lois Grenelle et ALUR ont fortement renforcé les obligations des SCOT et PLU(i) pour une réduction de la consommation d'espace. Les SCOT doivent systématiquement, dans leur rapport de présentation, intégrer une analyse de la consommation d'espace sur les dix années précédant l'approbation du document ainsi qu'une étude de densification.

Les orientations du SCOT doivent porter une réflexion sur le développement de l'urbanisation du territoire. Pour se faire, le document intègre un volet foncier définissant les zones prioritaires à urbaniser, la quantification des besoins en matière d'accueil des populations, des activités économiques et des équipements, ainsi qu'un objectif de consommation modérée de l'espace. Dans son DOO, le SCOT définit les objectifs quantitatifs de consommation économe de l'espace par secteur géographique.

b. Les Plans Locaux d'Urbanisme communal ou intercommunal

En matière d'habitat et de logement, le PLU(i) adapte le développement urbain aux besoins en logements et en hébergement d'une commune. Il peut ajuster l'enveloppe urbanisable en fonction des besoins actuels et des besoins futurs en logements. L'ouverture de ces zones peuvent également être phasée dans le temps, pour adapter le développement urbain aux évolutions démographiques et aux autres enjeux du territoire. Ce zonage est accompagné d'un règlement définissant les règles propres à la construction et l'aménagement de logements. Le PLU se compose également d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Ces dernières traduisent les orientations du PADD de façon plus opérationnelle sur des secteurs identifiés. Elles permettent de spécifier la mixité fonctionnelle et sociale, les besoins en

²⁴ - Article L.141-5 du code de l'urbanisme.

logements, la desserte par les transports en commun ... Dans le cas des PLUi, l'action peut être renforcée par des OAP notamment pour les domaines de l'habitat et des déplacements pour lesquels le PLUi peut valoir PLH et/ou PDU. Le PLU(i) contient également un inventaire des emplacements réservés. Ces emplacements peuvent être réservés pour diverses raisons dont les programmes de logement incluant une mixité sociale. Le PLU(i) favorise la convergence des enjeux d'habitat avec les autres enjeux du PLU(i) en matière d'énergie, de déplacement, de gestion économe du foncier autour du logement. Cette convergence peut également être transcrite dans les OAP.

Tout comme le SCOT, le PLU(i) doit intégrer une analyse de la consommation d'espace des dix années précédant l'approbation du document. Le PLU(i) intègre une forte connaissance des dynamiques foncières dans son diagnostic. En effet, la loi Grenelle 2, a rendu obligatoire une analyse rétrospective de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. De plus, un repérage des gisements fonciers dans les zones urbaines permet d'évaluer l'enveloppe foncière disponible et permet de lutter contre l'étalement urbain. Enfin, pour mesurer l'attractivité du territoire et adapter les projets aux attentes, une analyse des dynamiques foncières et immobilières doit être présente. Ce diagnostic foncier permet d'élaborer les orientations et principes du PADD en matière d'urbanisation, de préservation des terres agricoles, naturelles et forestiers. Ainsi, le PADD spatialise l'usage du foncier, précise les zones mutables et les zones à préserver de toute urbanisation.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Les politiques de l'habitat sont apparues tardivement au sein des préoccupations de l'État. Cependant, les deux Guerres Mondiales, ont été des événements marquants quant aux destructions massives de logements. Ainsi, l'État s'est engagé dans des orientations et politiques pour répondre aux besoins en logements et de la même manière soutenir le secteur du bâtiment et de la construction. Par la suite, les aides à la pierre ont peu à peu disparu pour faire naître les aides à la personne. Les années 1980-1990 ont été une période importante pour les politiques de l'habitat. Tout d'abord est mis en œuvre le droit au logement, ainsi plusieurs actions sont mises en œuvre pour permettre à toute personne de bénéficier d'un logement. De plus, les lois de décentralisation ont permis de développer des politiques de l'habitat à une échelle locale. Cela a permis d'identifier des enjeux spécifiques à chaque territoire et de mettre en œuvre les actions adéquates pour y répondre. Cependant, les politiques foncières ont toujours été discrète par rapport aux politiques du logement. La première loi en faveur du foncier est apparue en 1967 mais ce ne sont que les loi SRU et ALUR qui ont portés réellement les enjeux fonciers. Ces enjeux fonciers sont essentiels pour répondre aux enjeux du logement.

La planification est un des principaux dispositifs pour répondre à ces différents enjeux à des échelles locales. En effet, les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux définissent les orientations, principes et objectifs pour répondre aux enjeux transversaux du foncier et de l'habitat. La forte importance des questions de l'habitat sur un territoire a même créé un document propre : le Programme Local de l'Habitat. Ce programme identifie des actions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en logements sur un territoire, et modérer la consommation d'espace mais évalue également les politiques locales de l'habitat en œuvre.

Ainsi, pour identifier, définir et évaluer les politiques locales de l'habitat et du foncier, des dispositifs d'observation peuvent être mis en place. La dernière partie, se centrera sur la mise en place d'un observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat, et plus spécifiquement sur celui de Mulhouse Alsace Agglomération.

PARTIE 3

L'OBSERVATOIRE DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES ET FONCIÈRES À VOCATION D'HABITAT : EXEMPLE DE MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION

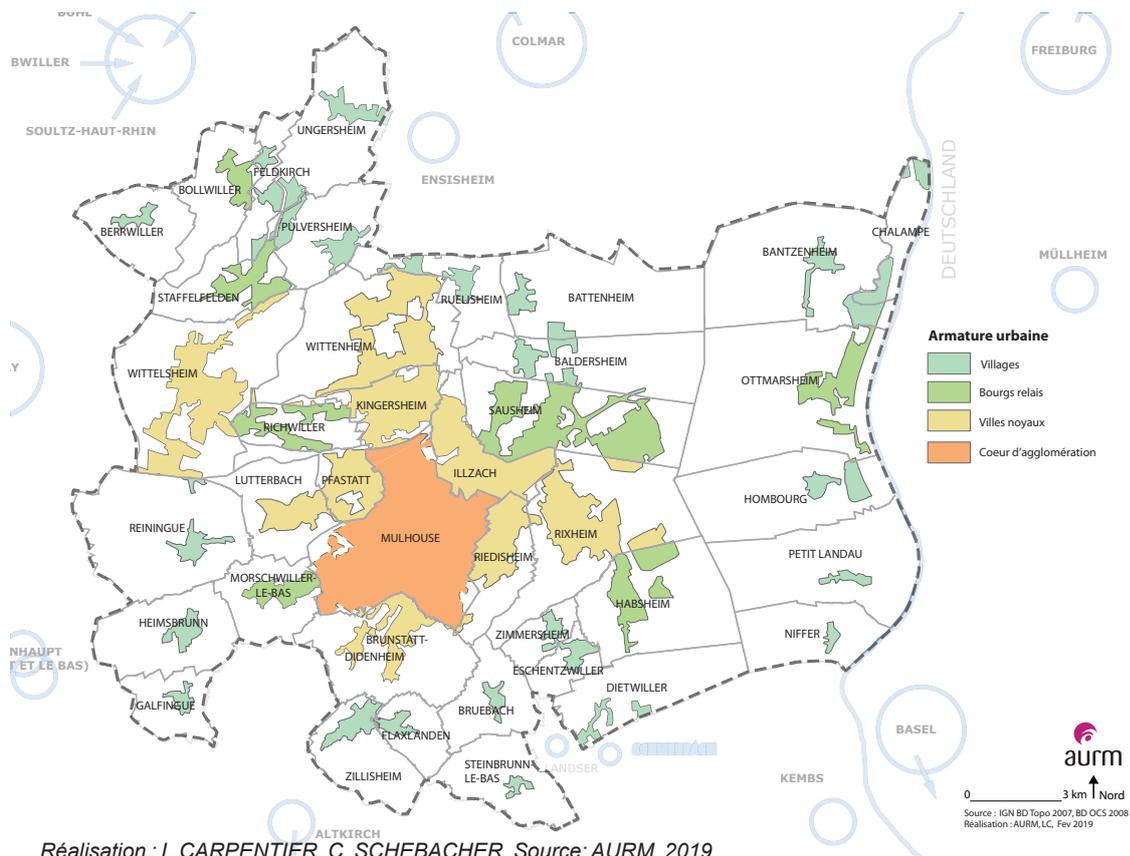
Comme vu dans la première partie, le processus d'observation et l'outil d'observatoire territorial permettent de diagnostiquer les problématiques locales d'un territoire, liées à une thématique. Les observatoires sont également des dispositifs de recueil, d'analyse et de représentation des données et de communication des connaissances. Ainsi, l'observation et les observatoires peuvent être bénéfiques à toutes politiques urbaines. Les politiques de l'habitat et du foncier sont fortement concernées par ces dispositifs d'observation. En effet, il existe un cadre législatif les instaurant. L'observatoire du foncier à destination d'habitat est un observatoire en cours de réalisation par Mulhouse Alsace Agglomération dans la cadre de son nouveau Programme Local de l'Habitat.

3.1. Contexte local de Mulhouse Alsace Agglomération

Mulhouse Alsace Agglomération (m2A) regroupe trente-neuf communes. L'agglomération mulhousienne compte plus de 270 000 habitants, soit un tiers de la population du Haut-Rhin. Elle est née le 1er janvier 2010 en regroupant trois communautés d'agglomérations et quatre communes. Jusqu'en 2017, d'autres communes ont rejoint m2A. La même année, l'agglomération mulhousienne a fusionné avec la communauté de communes Porte de France Rhin Sud portant le nombre total de communes à trente-neuf.

On peut distinguer, sur m2A quatre ensembles territoriaux (Carte 1) diversifiés et complémentaires découlant du développement urbain²⁵ de l'agglomération :

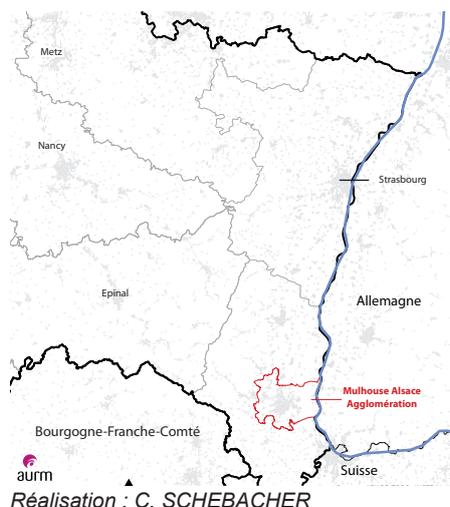
- × Le **cœur d'agglomération** : il s'agit de Mulhouse, ville centre, le plus densément urbanisé ;
- × Les **villes noyaux** : composées à la fois d'espaces urbanisés contigus à la ville centre et d'espaces naturels et agricoles ;
- × Les **bourgs relais** : considérés comme pôles locaux, notamment pour les villages voisins.
- × Les **villages** : situés au cœur d'espaces naturels.



Carte 1. Contenu du SCOT et du PLU(i) en matière d'habitat et de foncier

²⁵ Le développement urbain est fonction de l'organisation territoriale selon quatre critères : les principales fonctions urbaines existantes (équipements, commerces, services), le poids démographique, le nombre et la part d'emplois ainsi que l'accessibilité et notamment la desserte en transports en communs structurants.

3.1.1. Les caractéristiques de l'agglomération mulhousienne



Carte 2. Mulhouse Alsace Agglomération

L'agglomération mulhousienne (carte situation) se situe au Nord-Est de la France, en région Grand Est, dans le département du Haut-Rhin. Elle s'étend du Rhin à l'Est, jusqu'aux coteaux sous-vosgiens au Nord-Ouest, et des plaines agricoles de la Hardt et de la vallée de l'Ill au Nord, et aux coteaux sundgauviens au Sud. Son positionnement proche de l'Allemagne et la Suisse, inscrit l'agglomération mulhousienne dans une dimension tri-nationale même sans frontière directe avec la Suisse.

a. Un passé industriel toujours présent

La région mulhousienne est marquée par son histoire industrielle. Elle est notamment connue pour son exploitation des mines de potasse, sa fabrication de textiles, de locomotives et d'automobiles. Ce passé industriel est encore visible dans le paysage urbain de l'agglomération mulhousienne avec la présence de l'usine Dolfus-Mieg et Compagnie (DMC), les anciens bâtiments de la Société Alsacienne de Constructions Mécaniques (SACM), les carreaux miniers ou encore la cité jardin (Photo 1, Photo 2, Photo 3) et plus actuel, l'usine Peugeot à Sausheim. A la fin de la deuxième moitié du XXème siècle, la ville centre de l'agglomération a été frappé par la crise économique dû aux chocs pétroliers. Ainsi, Mulhouse est frappée par la désindustrialisation et se positionne comme « ville en déclin » démographique et économique. Cependant, l'agglomération mulhousienne connaît à nouveau une dynamique démographique croissante. Entre 2009 et 2014, la population de l'agglomération mulhousienne a augmenté de 1,3 % (INSEE, 2014). Cependant, Mulhouse parvient tout juste à maintenir sa population. Les bourgs relais, pôles de proximités équipés de commerces et de services connaissent l'évolution de la population la plus favorable bien que les villes noyaux et villages connaissent une croissance démographique.



**Photo 1. Usine
Dolfus-Mieg et
Compagnie - Mulhouse**



**Photo 2. Ancien bâtiment de
la SACM - Mulhouse**



**Photo 3. Carreau minier
Rodolphe II - Pulversheim**

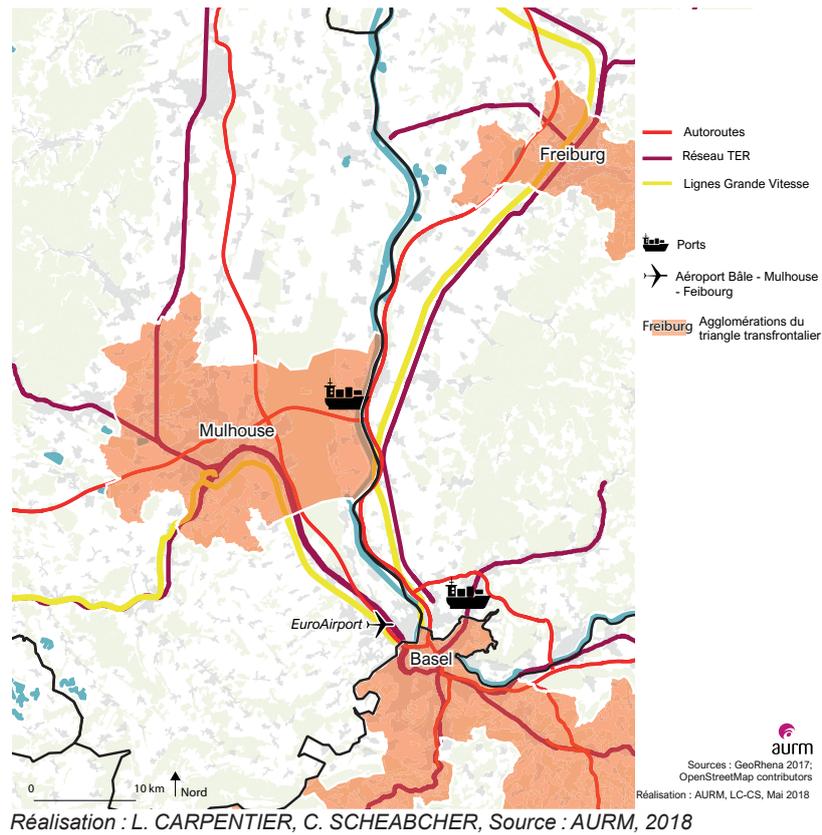
Sources : AURM, 2018 & CANOPE - Académie de Strasbourg

b. Une agglomération au cœur des mobilités

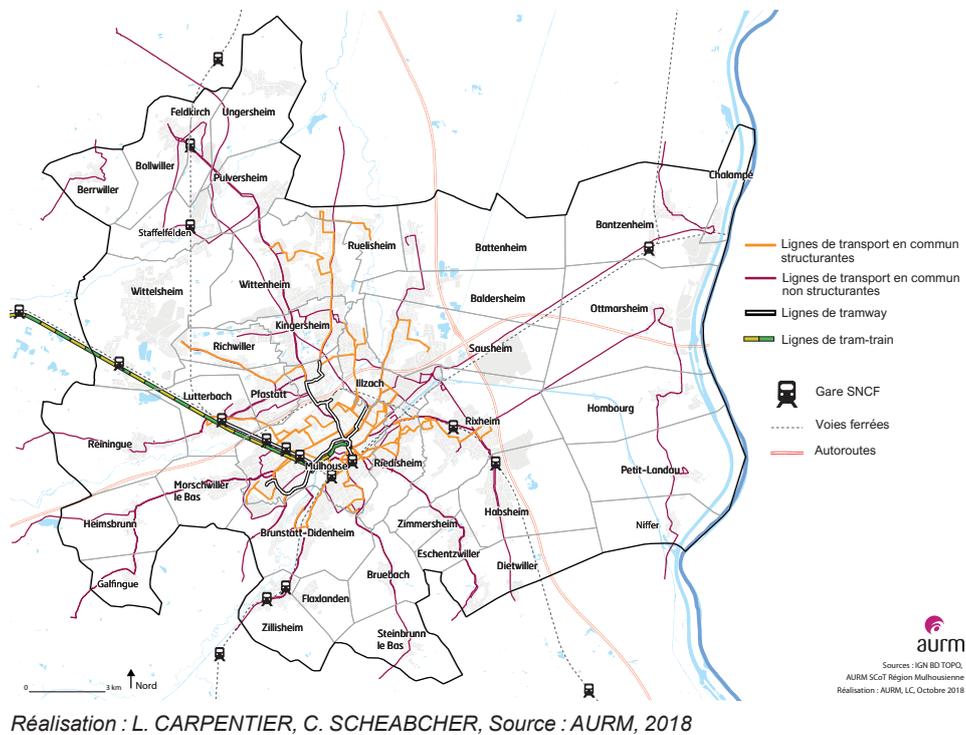
Mulhouse Alsace Agglomération est un territoire important à l'entrée du Sud-Alsace, de la Suisse et du Sud de l'Allemagne (Carte 3 et Carte 4). Sa ville-centre, Mulhouse est un pôle urbain majeur fonctionnant en réseau avec les autres grands pôles urbains voisins que sont Colmar, Strasbourg, Belfort, Saint-Louis, Bâle et Fribourg-en-Brisgau. La présence de l'Euroairport, de deux lignes TGV et la qualité des dessertes TER 2000, d'un réseau de transports en communs urbains, de deux axes autoroutiers et de service de mobilité douce et active renforce l'attractivité de l'agglomération. L'agglomération mulhousienne compte huit gares desservies par les TER et d'un tram-train reliant Mulhouse à Thann. Le réseau de transport collectif urbain, Soléa, se structure autour de trois lignes de tramway desservant les communes de Mulhouse et Lutterbach. Vingt-six lignes structurent le réseau de bus. Cependant peu d'habitant sont desservis par le réseau structurant hors Mulhouse. Il existe un déséquilibre des dessertes en transport en commun entre la ville-centre et la périphérie.

c. Une dualité entre une ville jeune mais vieillissante

L'agglomération mulhousienne se caractérise par une population jeune (moins de quinze ans). Elle est également marquée par une progression de population étudiante. Les universités et établissements d'études supérieurs sont localisés dans la ville-centre. Entre 2013 et 2017, le nombre d'étudiant a augmenté de 26 % (Université de Haute Alsace, 2017). Bien que l'agglomération possède une image de ville jeune, elle compte également une proportion forte de personnes seniors (plus de soixante ans) au sud de l'agglomération. Les derniers baby-boomers arrivant à l'âge de la retraite, m2A va connaître une accélération du vieillissement de sa population jusqu'en 2030-2040. Cette population, âgée aujourd'hui de plus de quarante ans est fortement représentée dans la structure par âge de la population.



Carte 3. Triangle transfrontalier



Carte 4. Carte des transports de Mulhouse Alsace Agglomération

d. Des professions et niveaux de vie hétéroclites sur l'ensemble de l'agglomération

Forte de son passé industriel, m2A accueille de nombreux ouvriers : les ouvriers des mines de potasses toujours présents dans les communes au Nord-Ouest de Mulhouse, les ouvriers du secteur automobile et historiquement du textile ainsi que les ouvriers qualifiés travaillant dans les grandes usines le long du Rhin. Une ségrégation est à l'œuvre dans l'agglomération mulhousienne. En effet, les communes accueillant beaucoup de classes socioprofessionnelles supérieures accueillent peu d'ouvriers. Ces mêmes communes se caractérisent peu par la mixité sociale.

Une césure nord-sud est visible dans l'agglomération concernant le niveau de vie. En effet, cet écart entre les communes du bassin potassique, Mulhouse et Illzach, plutôt ouvrière et les communes du sud, s'explique par l'histoire économique des territoires. Ces communes au passé industriel et ouvrier accueillent encore aujourd'hui une population au faible niveau de vie. Les revenus les plus faibles de l'agglomération sont enregistrés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Au contraire, les communes du sud, ainsi que quelques quartiers mulhousiens accueillent une population plus aisée et notamment des salariés transfrontaliers travaillant dans l'agglomération bâloise.

e. Des ménages rétrécissant mais plus nombreux

Depuis le recensement de 1968, la taille moyenne des ménages diminue régulièrement. De ce fait, le nombre de ménage sur l'agglomération mulhousienne croît plus rapidement que l'effectif de population. Entre 2009 et 2014, le nombre de ménages a augmenté de 3 % alors que la population a augmenté de 1,3 % (INSEE, 2014).

Les communes de l'Est et de l'Ouest de l'agglomération connaissent une forte croissance du nombre de ménages (plus de 5 % entre 2009 et 2014, Insee) et notamment les bourgs relais. Les villes et villages du sud du territoire, quant à eux voient une faible augmentation, voire une stabilité du nombre de leur ménage alors que pendant longtemps il s'agissait des communes connaissant le plus fort taux de croissance démographique et résidentielle. Quant à la ville-centre, il se distingue une double évolution : l'Est de Mulhouse voit croître son nombre de ménages alors que l'Ouest est en décroissance.

Les familles monoparentales sont une des raisons du rétrécissement et de l'augmentation des ménages. Elles se diffusent majoritairement en dehors de la ville centre. Les plus fortes baisses du taux de familles monoparentales s'observent dans de petits villages alors que les plus fortes hausses sont dans les ensembles plus urbains.

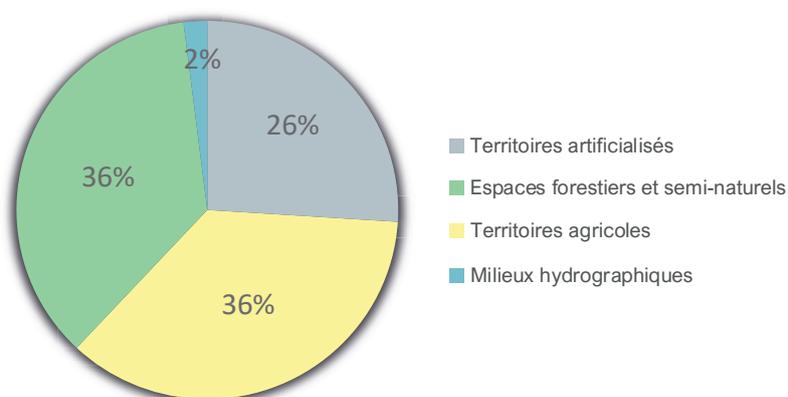
3.1.2. L'occupation du sol

L'urbanisation est très fortement représentée dans l'agglomération mulhousienne, puisqu'un tiers du territoire est urbanisé, soit 26 % des surfaces contre 12 % en moyenne en Alsace (BD OCS, 2012) (Graphique 1). La consommation foncière en extension entre 2002 et 2012 se

situé pour la plus grande part dans un croissant nord-est ainsi que sur la bande rhénane (SCOT 2016-2033, m2A). Pour cette même période, l'artificialisation des sols touche majoritairement les espaces agricoles. 80 % des terres artificialisées proviennent de surfaces agricoles et le restant de forêt. Un tiers de l'espace consommé était à destination d'espaces d'habitat et de ses espaces associés.

En ce qui concerne la densité de logement par hectare, c'est à Mulhouse qu'elle est la plus élevée pour baisser rapidement en périphérie. Dans la région mulhousienne, la part de logements collectifs dans les constructions réalisées entre 2006 et 2009 est très importante (plus des trois quarts). Les programmes mixtes sont de plus en plus accueillis aussi bien dans les communes urbaines que dans les villages.

Les friches représentent un potentiel non négligeable pour la production de logement. Près de soixante-douze hectares, situés à l'intérieur de l'enveloppe urbanisée de l'agglomération sont du foncier potentiellement mutable.



Source : BD OCS 2012

Graphique 1. Occupation des sols de Mulhouse Alsace Agglomération, 2012

3.1.3. Le parc de logement existant

Le parc de logement de Mulhouse Alsace Agglomération augmente quatre fois plus vite que la population. Les plus fortes croissances du parc de logements s'observent dans les bourgs relais et dans les villages. Cette évolution traduit le mouvement de desserrement de la population (départ du logement familial, séparation, famille monoparentale, famille recomposée etc.) qui nécessite un nombre croissant de logements. Cette croissance du parc de logement s'explique également par l'augmentation du nombre de logements vacants. La vacance de logements touche particulièrement la ville centre (plus de 15% en 2014) et continue d'augmenter (SCOT 2016-2033, m2A). Les taux de vacances dans les villages restent relativement stables ou connaissent des évolutions à la baisse entre 2009 et 2014 (INSEE). Cela peut traduire un marché tendu dans certaines communes du fait de la faible présence de logement vacant empêchant la fluidité des parcours résidentiels.

Un tiers du parc de logements a été construit entre l'après-guerre et 1970 et un second tiers entre 1970 et 1990. Les enjeux de rénovation du parc aussi bien privé que social, sont élevés dans l'agglomération mulhousienne du fait de logements énergivore et de la présence d'amiante.

Comme dans la majorité des agglomérations, la ville centre tend à concentrer la majorité de petits logements, alors que les grands logements de plus de cinq pièces se situent majoritairement dans les villages. Cela s'explique par la migration des jeunes familles en périphérie et les personnes seules et isolées qui augmentent à Mulhouse.

Sous l'effet de la crise immobilière, le rythme de production de logements neufs dans l'agglomération mulhousienne est en baisse depuis 2007. En 2015, le marché immobilier local a montré des signes positifs de reprises. Cette reprise de croissance de la construction neuve de logements s'observe notamment dans les villes noyaux, même si elle se remarque à toutes les échelles de l'armature urbaine de l'agglomération. Cette hausse de la construction de logements neufs bénéficie surtout les logements collectifs. Plus de 55 % des logements construits dans les bourgs relais et dans les villes noyaux sont sous formes de collectifs. La construction de logements individuels, quant à elle s'observe notamment sur les franges de l'agglomération mulhousienne et particulièrement sur la bande rhénane. Enfin les constructions neuves de logements individuels groupés se situent majoritairement au Nord-Ouest de l'agglomération dans les anciennes communes du bassin potassique. Ce type d'habitat est représentatif des tissus urbains historiques des cités ouvrières et minières.

Une des caractéristiques fortes de m2A est la concentration des copropriétés fragiles du département. À elle seule, l'agglomération compte 38,7 % des copropriétés du département dont 18 % sont potentiellement dégradées.

Mulhouse Alsace Agglomération possède également un grand nombre de logement faisant l'objet d'un conventionnement avec travaux auprès de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH).

Le parc social de la région mulhousienne est diversifié. Les premières habitations relevant du logement aidé se trouvent dans les cités minières des communes du bassin potassique, et dans deux quartiers mulhousien. Le logement locatif social c'est diffusé dans la quasi-totalité des communes de l'agglomération mulhousienne pour offrir des logements à destination de ménages plus modestes dans les plus petites communes. Cependant, six communes ne possèdent aucuns logements aidés. Seize communes de m2A sont soumises à la loi SRU mais uniquement quatre atteignent les 20 % requis. La ville centre concentre à elle seule 62 % du parc de logements sociaux de l'agglomération, alors que deux communes sont carencées. (PLH 2020-2025, m2A) C'est-à-dire qu'elles n'ont pas fournis les efforts nécessaires pour remplir les objectifs triennaux de rattrapage. Elles peuvent ainsi faire l'objet d'un arrêté de carence pris par le préfet de département, et de sanctions telles que la majoration des pénalités financières, la possibilité de reprise des permis de construire ...

Concernant la demande locative sociale, les demandes de logement sur le territoire de l'agglomération représentent 50 % des demandes haut-rhinoise (SCOT 2016-2033,

m2A).A l'exception de quatre communes, toutes les communes enregistrent au moins une demande de logement locatif social.

3.2. Les dispositions réglementaires de l'agglomération mulhousienne en matière de foncier et d'habitat

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADETT) pose une stratégie d'avenir à l'échelle de la région. À la suite de l'intégration de la communauté de communes Porte de France Rhin Sud en 2017, le territoire du SCOT et du PLH coïncide avec celui de Mulhouse Alsace Agglomération. Cette juxtaposition des périmètres augmente la cohérence d'ensemble du territoire.

3.2.1. Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la région Grand Est

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADETT) de la région Grand Est est le document de planification, à l'échelle régionale, intégrant les schémas régionaux thématiques préexistants (schéma régional de l'air, de l'énergie et du climat, de cohérence ...). Le SRADETT de la région Grand Est établit une stratégie à horizon 2050 pour l'aménagement et le développement durable de la région. Un des objectifs les plus ambitieux de ce schéma régional est la gestion des espaces et l'urbanisme.

L'artificialisation du territoire du Grand Est a augmenté de 2,2 % en six ans. Bien qu'au regard de la moyenne nationale (+2,6 % en six ans) les dynamiques du Grand Est sont favorables. Il n'en est rien puisque la population régionale s'est accrue de 1,1 % comparée au 3,3 % à l'échelle nationale. Ainsi, le Grand Est se positionne dans un contexte de surconsommation de l'espace (86 % des nouvelles terres artificialisées concernent des terres agricoles) impliqué par trois facteurs : la diminution de la taille des ménages couplée à une périurbanisation importante, une consommation foncière importante pour les activités économiques ainsi qu'une difficulté à mobiliser le foncier au sein de l'espace urbain existant ainsi que les logements vacants.

Pour répondre à cette surconsommation d'espace, le SRADETT a mis en place un objectif d'économie du foncier naturel, agricole et forestier. Ainsi, pour enrayer ce processus, le SRADETT du Grand Est prévoit une **réduction de 50 %, d'ici 2030, de la consommation du foncier agricole, naturel et forestier par les territoires et de 75 % d'ici 2050**, notamment en mobilisant le potentiel foncier des espaces déjà urbanisés. En parallèle, le SRADETT invite également les territoires à traiter, reconverter et réintégrer les friches dans le tissu urbain. En termes de logement, le SRADETT souhaite diversifier l'offre en logements et l'adapter aux besoins de la population dans un contexte de disparité d'habitat à l'échelle régionale.

Pour répondre à ces objectifs, le SRADETT a fixé des règles devant être appliquées par les documents d'urbanisme ciblés. Ainsi pour la gestion des espaces, le SRADETT demande à chaque SCOT du territoire de réduire d'au moins 50 %, d'ici 2030 par rapport à la période 2003-2012, leur consommation du foncier naturel, agricole et forestier. Et de tendre, à horizon

2050, vers une réduction de 75 % de la consommation foncière par rapport à la même période de référence. De plus, les SCOT doivent mobiliser en priorité le potentiel foncier situé dans les espaces urbanisés avant toute extension urbaine. Cette règle permettra, en plus d'économiser du foncier agricole, naturel et forestier, de valoriser de nombreux logements vacants et friches urbaines. Les actions en termes de logement sont moindres mais le SRADDET demande aux SCOT de définir des objectifs de production et de rénovation de logements en tenant compte des ambitions de développement démographique et des besoins des populations. Ces objectifs de réduction de la consommation foncière et de mobilisation du foncier dans les zones déjà urbanisées doivent être retranscrits dans les Schémas de Cohérence Territoriaux et Programme Locaux de l'Habitat.

3.2.2. Le Schéma de Cohérence Territoriale de Mulhouse Alsace Agglomération

La région mulhousienne s'est dotée d'un premier SCOT en 2007 couvrant trente-sept des trente-neuf communes de Mulhouse Alsace Agglomération. Ce SCOT devait s'appliquer jusqu'en 2020. Cependant, les élus de la région mulhousienne ont décidé d'engager une révision du SCOT en 2012 pour répondre aux injonctions du Code de l'urbanisme et aux exigences législatives prescrites par les lois Grenelle II et ALUR. C'était l'occasion opportune d'élargir le périmètre du SCOT pour intégrer les deux communes supplémentaires. Ainsi, le nouveau SCOT de Mulhouse Alsace Agglomération, pour la période 2016-2033 a été approuvé le 25 mars 2019.

Le SCOT de l'agglomération mulhousienne a émis un scénario prospectif (Figure 14) de développement concernant la population, les ménages ainsi que le foncier et les logements. Le SCOT prévoit une croissance démographique ambitieuse mais réaliste. Sur les dix-huit ans à venir le SCOT prévoit l'accueil de 9 000 habitants supplémentaires soit 500 habitants par an. Cela représente une augmentation de la population de 3,5 % (SCOT m2A 2016-2033). Cette perspective de développement croissante est en cohérence avec les objectifs du renforcement de l'attractivité résidentielle et économique de l'agglomération. Le SCOT a également établi un scénario de croissance du nombre de ménage en se basant sur les projections Omphale de l'INSEE. Le SCOT prévoit 11 000 ménages supplémentaires sur son territoire à horizon 2033. L'effet de diminution de la taille moyenne des ménages, de l'allongement de la durée de vie, du phénomène de décohabitation et l'évolution des structures familiales traditionnelles entraînent une augmentation du nombre de ménage plus rapide que l'évolution de la population.

Les projections faites concernant les évolutions du foncier et du logement reposent sur l'hypothèse qu'un ménage supplémentaire entraîne une résidence principale supplémentaire ce qui implique la construction d'un logement neuf. De ce fait, l'objectif de production de logements neufs est de 11 000 à horizon 2033 et de celui de la remise sur le marché, de 2 000 logements vacants. La définition de cet objectif de production de logements neufs a permis d'établir le volume des emprises foncières nécessaires. Une déclinaison territoriale de l'objectif de construction neuve a également été établis (Tableau 1).

	Production globale de logements	
	Parts de la production totale (%)	Objectifs chiffrés équivalents (nombre de logements)
Cœur d'agglomération	28	3 700
Villes noyaux	38	4 900
Bourgs relais	17	2 200
Villages	17	2 200

Réalisation : C. SCHEBACHER, Source : SCOT 206-2033 m2A

Tableau 1. Production de logements selon l'organisation territoriale

Les actions mises en place dans le SCOT pour répondre aux enjeux

Le SCOT de Mulhouse Alsace Agglomération s'articule autour de trois axes :

1. Un territoire métropolitain au sein du Sud Alsace et de la grande région est, inscrit au cœur de l'Europe ;
2. Un territoire exemplaire d'un point de vue environnemental ;
3. Un territoire structuré et équilibré.

Les enjeux liés au foncier et à l'habitat interviennent dans les axes 1 et 2. D'un point de vue environnemental, la réduction du rythme d'artificialisation des sols est un des objectifs majeurs pour préserver des espaces naturels et atténuer les effets du changement climatique. Le SCOT souhaite pérenniser les espaces naturels et agricoles en définissant des surfaces maximales de zones d'extension afin de maintenir un équilibre entre espaces urbanisés et espaces à urbaniser, préserver à long terme une ressource foncière de plus en plus rare et contenir les phénomènes d'étalement urbain. Pour répondre à cette orientation, le Document d'orientations et d'Objectifs (DOO) présente les actions à mener. Pour satisfaire les objectifs, du SRADDET, de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et naturels de 50 % et de réduction du rythme d'artificialisation à l'échelle de m2A, le SCOT prescrit la densification des dents creuses et des projets de renouvellement urbain. De plus, le SCOT plafonne la consommation foncière des extensions hors de l'enveloppe urbaine à 200ha pour l'habitat. Ce plafond est réparti par niveau de l'organisation territoriale et par commune (ANNEXE 1). Le SCOT fixe également une densité moyenne résidentielle tout en tenant compte des contextes urbains et villageois (Tableau 2). Cette densité doit être respectée pour la construction de logements neufs. Mulhouse Alsace Agglomération est dotée d'un fort potentiel de friche. Sur les soixante-douze hectares de friches potentiellement disponibles à destination d'habitat, il pourrait être construit 2 900 logements en respectant les densités moyennes prévues dans le cadre du SCOT.

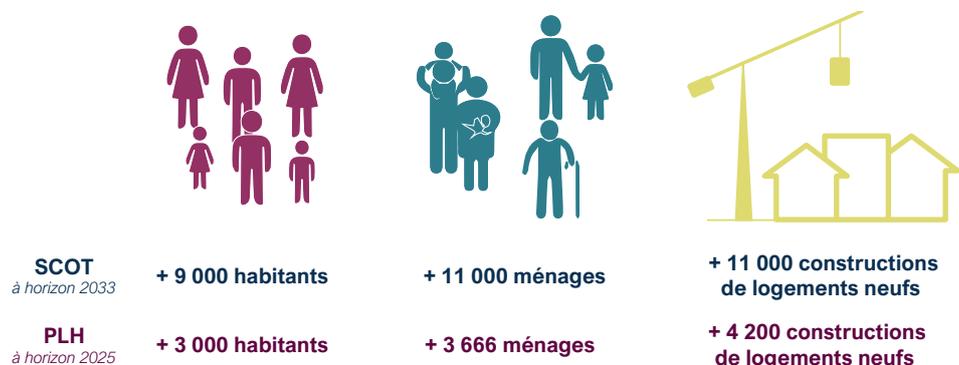
	Densité résidentielle moyenne minimale à atteindre (nombre de logement/hectare)
Cœur d'agglomération	50
Villes noyaux	40
Bourgs relais	30
Villages	20

Source : SCOT 206-2033 m2A

Tableau 2. Densité résidentielle moyenne minimale selon les niveaux d'organisation territoriale

La structuration et l'équilibre du SCOT s'articule notamment autour de la production de logements neufs lié à une dynamique croissante de la population. En s'appuyant sur les scénarios de développement précédent, l'objectif du territoire est de produire 11 000 logements neufs à horizon 2033, voir même à le dépasser, dans l'hypothèse d'une plus grande dynamique démographique. Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de prendre en compte les objectifs d'une consommation modérée du foncier cités ci-dessus. Il est important de mobiliser les opportunités de développement situées dans les espaces déjà urbanisés à hauteur d'au moins 50 % de la production de logements, ainsi que de mobiliser les autres capacités de développement en continuité des espaces urbanisés et d'assurer la maîtrise des extensions urbaines. La diversification de l'offre résidentielle et les formes d'habitat pour répondre, tout au long du parcours résidentielle, aux besoins des ménages est également un des enjeux du SCOT. La diversification de l'offre rend le marché de l'habitat attractif pour les futurs habitants. Pour ce faire, il faut de nombreuses combinaisons entre plusieurs critères de choix (formes de logement, mode d'habitat, statut d'occupation, localisation).

Le projet de SCOT arrêté préconise le renforcement de l'offre en logements sociaux. Près de 2 000 logements sont manquants pour répondre aux objectifs de la loi SRU. Bien que l'objectif quantitatif soit important, la répartition des logements sociaux dans toutes l'agglomération est à prendre en compte.



Réalisation : C. SCHEBACHER, Sources : SCOT 206-2033 et PLH 2020-2025 de m2A

Figure 14. Objectif de développement du SCOT et du PLH

3.2.3. Le Programme Local de l'Habitat de l'agglomération mulhousienne

Mulhouse Alsace Agglomération a déjà été dotée de trois Programmes Locaux de l'Habitat. Le premier a été élaboré en 2003, pour l'ancienne communauté d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace, territoire comptant cinq communes. En 2006, un nouveau PLH avait été arrêté à la suite de l'élargissement du territoire à seize communes et devenant m2A. Le troisième PLH a été arrêté pour la période 2011-2017, prorogée jusqu'en 2019. Actuellement, un nouveau PLH est en cours d'élaboration pour la période 2020-2025.

Le scénario de développement du PLH

Le scénario de développement du PLH c'est basé sur les orientations stratégiques en matière de développement démographique et résidentiel du SCOT (Figure 14). Cela se justifie par la coïncidence du périmètre du SCOT avec celui de l'agglomération et la concordance des échéances de réalisation du SCOT et du PLH.

L'ambition démographique ambitieuse de l'agglomération mulhousienne fixe un objectif moyen de 3 000 habitants supplémentaires entre 2020 et 2025 dans m2A. Pour fixer les objectifs de construction de logements neufs, le rythme moyen annuel de constructions neuves des six années précédentes (2012-2017) a également été pris en compte. Ainsi l'objectif fixé est d'environ sept-cents logements neufs par an. Cet objectif est légèrement plus élevé que celui du SCOT. Ce décalage traduit la volonté de l'agglomération de relancer la construction neuve dès les premières années de la mise en œuvre du PLH et du SCOT. Le PLH prévoit également la remobilisation de cent-dix logements vacants ou non utilisés sur la période 2020-2025. Enfin, le dernier objectif est celui de la production de logements sociaux conforme à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU).

Les enjeux et orientations du Programme Local de l'Habitat de l'agglomération mulhousienne

Le diagnostic du PLH se conclut par une prise de recul et la définition des enjeux au regard de ce qu'il faut mettre en place sur le territoire. Ainsi, à l'issue de la première phase d'élaboration du PLH, les élus de l'agglomération mulhousienne ont identifié huit enjeux. Ces huit enjeux ont été par la suite, déclinés en trois grandes orientations stratégiques de développement et une orientation stratégique d'accompagnement du PLH devant être suivi sur la période 2020-2025 :

- × Maintenir le rythme de construction de logements neufs en assurant une production équilibrée sur le territoire, accessible en prix et répondant aux besoins ;
- × Accroître la qualité du parc de logements existants pour le rendre plus attractif ;
- × Bâtir une agglomération inclusive pour tous les publics ;
- × Animer le PLH.

Ainsi, ces orientations ont fait émerger vingt-trois actions à mettre en œuvre, tout au long de la validité du PLH, pour répondre aux enjeux et orientations mais également pour satisfaire les scénarii de développement de l'agglomération mulhousienne. Parmi ces vingt-trois actions, cinq actions, répartis dans trois des orientations, vont être moteur de l'observatoire des

opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat.

La première orientation « **maintenir le rythme de construction de logements neufs en assurant une production équilibrée sur le territoire, accessible en prix et répondant aux besoins** » s'applique dans un marché de logement détendu et notamment dans la ville centre. Les primo-accédants et une partie de la classe moyenne, du fait de la précarisation d'une partie des ménages du territoire, ne sont pas retenus compte tenu de l'offre immobilière développé dans le neuf. L'offre la plus appropriée mais manquante aussi bien dans la ville centre que dans les communes périphériques, est l'offre de logement intermédiaire. Pour répondre à cette orientation, l'observatoire va servir à trois actions. Bien que les dynamiques démographiques soient très contrastées sur le territoire, que le marché immobilier soit détendu et que le rythme de construction de logements neufs soit plutôt faible compte tenu de la taille de l'agglomération, l'agglomération mulhousienne a des besoins en logements non satisfaits (liés à la décohabitation, à l'augmentation des séparations ...). Ainsi il est important de « **veiller à la bonne coordination et à l'équilibre de la programmation de l'offre en logements neufs** ». Cette action se met en œuvre par la réalisation d'un suivi des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat, dont seront précisés les objectifs dans la suite de ce mémoire. Ainsi cette action se complète par une action de l'orientation quatre concernant **l'animation du PLH**. En effet, le suivi des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat va se traduire par l'observatoire. Cet observatoire est le fruit de la volonté de « **piloter le PLH via des observatoires portant sur des dimensions stratégiques** ». La volonté est de pérenniser ces dispositifs d'animation et d'aide à la décision politique. Pour revenir à l'orientation une, concernant le maintien du rythme de construction, deux autres actions sont à mettre en avant. La première est la **poursuite de la production de logements locatifs sociaux et d'en assurer la programmation**. L'agglomération mulhousienne compte près de 15 500 logements sociaux. Cependant, pour répondre à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)²⁶, il manque à ce jour près de 2 200 logements locatifs sociaux répartis sur dix communes déficitaires. La production locative sociale doit ainsi se poursuivre tout en assurant une mixité sociale dans la production globale de logements. L'enjeu pour les communes déficitaires est ainsi de se rapprocher au mieux des 20 % fixés par la loi SRU, mais également de conserver une diversité dans la production de logements et ne pas construire exclusivement, même si le déficit est grand, des logements locatifs sociaux.

Pour réaliser les objectifs de réduction du foncier dédié à l'habitat, de 50 %, défini par le SCOT, et de 75 % à l'échelle de la région Grand-Est, par le SRADETT, et renforcer le caractère opérationnel du PLH il est primordial de « **définir une stratégie foncière** » forte. Cette stratégie foncière aura pour finalités d'aider les communes dans la mise en œuvre des objectifs, de mobiliser de nouveaux outils pour réduire la consommation d'espace ou encore de porter

26 - Le décret n°2014-870 du 1er août 2014 a classé m2A dans les territoires pour lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Le taux minimum de logement locatif social pour la commune concernée est de 20%.

une réflexion sur une potentielle adhésion à l'Etablissement Public Foncier (EPF) d'Alsace, notamment pour la mobilisation de foncier pour la production de logements locatifs sociaux. Enfin compte tenu du manque de diversité et de fluidité dans le parc de logement existant, un blocage des parcours résidentiels est perçu. Une des orientations du PLH de l'agglomération mulhousienne est de « **bâtir une agglomération inclusive pour tous les publics** ». En vue du vieillissement de la population et de l'accroissement du nombre de personnes âgées dans l'agglomération, les problématiques liées à l'habitat des personnes dépendantes ou en perte d'autonomie sont de plus en plus prégnantes. C'est pourquoi, le PLH a pour mission d'« **encourager le développement d'une offre résidentielle adaptée à un public vieillissant dans le parc social** ». Ainsi cette problématique pourra également être traitée, dans une moindre mesure dans l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat.

3.2.4. Un PLUi doucement convoité

Les communes de Mulhouse Alsace Agglomération sont chacune dotée d'un PLU, sauf une qui est au Règlement National d'Urbanisme. Le transfert de la compétence urbanisme a été voté le 6 mai 2019 et est différé au 1er janvier 2020. Le 20 mai 2019, le conseil communautaire de l'agglomération mulhousienne a voté à 88 % pour le transfert de la compétence PLUi, la charte de gouvernance ainsi que le règlement local de publicité intercommunal. Les communes doivent, dans un délai de trois mois et par délibération du conseil municipal, confirmé leur accord du transfert de la compétence. Cependant, pour répondre aux enjeux du foncier et de l'habitat, les PLU et le futur PLU(i) doivent être compatible avec le SCOT.

Les PLU(i) de l'agglomération mulhousienne doivent réaliser une étude du potentiel de densification dans l'objectif de limiter la consommation foncière d'espace en extension. Cette étude doit recenser l'ensemble des espaces disponibles à l'urbanisation au sein du tissu urbain pour évaluer les surfaces mobilisables dans l'horizon du SCOT ou du PLU(i).

De plus, ils doivent respecter les plafonds, définis par commune (Annexe 1), d'extensions résidentielles hors enveloppe urbaine. Cependant des zones d'extensions à long terme peuvent être inscrites au-delà des plafonds, sous réserve de justification, mais ne pourront être ouverte à l'urbanisation dans le cadre du SCOT actuel. Les PLU(i) doivent également veiller à ce que le phasage dans le temps des opérations projetées et des densités associées, permet le respect de la densité moyenne minimale imposée par le SCOT, tout au long du PLU(i). Pour diversifier les formes d'habitat, les PLU(i) doivent définir les conditions et modalités de production d'un parc de logements neufs. En matière de logements sociaux, les PLU(i) doivent permettre l'atteinte des objectifs de la loi SRU en imposant pour les opérations résidentielles futures, les logements sociaux nécessaires pour atteindre la part minimale en vigueur. Pour ce faire les PLU(i) peuvent instaurer des servitudes de mixité sociale pour les opérations à vocation d'habitat. En complément du PLH, les PLU(i) doivent renforcer la production de logements sociaux dans les communes proches du seuil prévu par la loi SRU et encourager les communes non soumises à la loi SRU, si ces dernières souhaitent en produire.

Au vue des nombreux objectifs imposés par les différents documents d'urbanisme s'appliquant sur le territoire de Mulhouse Alsace Agglomération en matière de foncier et de logement, l'agglomération se dote d'un observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat.

3.3. L'observatoire des opérations foncières et immobilières de Mulhouse Alsace Agglomération

L'observatoire des opérations foncières et immobilières de Mulhouse Alsace Agglomération est un dispositif mis en place dans le cadre du Programme Local de l'Habitat. Une obligation légale impose la mise en place de cet observatoire. L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne (AURM) comme la majorité des agences d'urbanisme, consacre une partie de leur activité aux missions d'observations. L'élaboration de divers observatoires enrichie l'apport de connaissance sur un territoire et aide à la prise de décision, du fait de leur complémentarité.

3.3.1. La finalité de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat sur l'agglomération mulhousienne

Comme développé dans la partie une de ce mémoire, au-delà d'être des outils de connaissances et de compréhension d'un territoire, et dans ce cas précis de la situation de l'habitat sur m2A, les observatoires permettent d'assurer une évaluation permanente nécessaire pour animer et aider à la décision politique et à la conduite stratégique de politiques publiques.

La mise en place de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat va permettre de suivre la programmation opérationnelle et territorialisée de chacune des communes, en mettant en place une coordination régulière et concertée avec les communes et les services concernés de l'agglomération. La mise en perspective de la programmation des opérations permettra également d'anticiper les risques de « concurrence » entre les programmes et de mieux harmoniser les conditions du marché. La veille va permettre d'éviter de construire au même endroit, au même moment, les mêmes produits, au même prix. Le suivi de la consommation de foncier à vocation d'habitat ainsi que des opérations immobilières complète le diagnostic du PLH. Il permettra également de mieux identifier les sites à enjeu, notamment pour la construction de logement social et les échéances de réalisation. Enfin, et à plus long terme, cet observatoire alimentera le suivi de la production de logements sociaux du PLH mais aussi de celui d'autres documents de planification tels que les PLU(i) et le SCOT. De manière générale, la connaissance partagée du foncier permet d'organiser un dialogue entre les différents intervenants et usagers du foncier (promoteurs, bailleurs sociaux, agriculteurs, acteurs économiques, etc.).

L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat pourra, dans un futur proche, être utilisé comme outil d'articulation des politiques locales sectorielles, avec le

développement résidentiel (exemples : école, périscolaire, transport, etc.).

3.3.2. *L'implication de l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne dans l'observation territoriale*

La loi SRU a conforté le rôle des agences d'urbanisme. « Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement [...] » (Article L.121-3 du code l'urbanisme). L'observation territoriale est ainsi, une méthode permettant de répondre à la définition du code de l'urbanisme. E. Roux et G. Feyt avaient, en 2011, mené une enquête auprès de 180 observatoires locaux actifs et quarante structures. Cette enquête a démontré que 62 % des observatoires étaient conduits par des agence d'urbanisme. Les observatoires territoriaux mis en œuvre par les agences d'urbanisme traitent notamment les thématiques de l'habitat, du foncier, des déplacements et de l'économie du fait de leur implication dans les documents d'urbanisme.

L'observation territoriale est une des composantes des missions de l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne (AURM). Depuis sa création l'AURM réalise un suivi sectoriel ou pluridisciplinaire : observatoire, état des lieux, veille thématiques ... De nombreux observatoires sont mis à jour d'année en année, permettant un suivi des évolutions de l'agglomération mulhousienne, comme par exemple l'observatoire des loyers réalisé depuis plus de dix ans ou encore l'observatoire de la population de l'agglomération mulhousienne, document structurant de certaines études ou politiques publiques.

L'AURM, missionnée pour la rédaction du PLH, est également en charge de la mise en œuvre des différents observatoires imposés par le PLH tel que celui des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat. Après une première réalisation d'atlas du foncier pour le PLH précédent, et la rédaction de fiches communales pour le suivi de la production de logement par m²A, l'objectif de ce nouvel outil de suivi du foncier et des opérations immobilières est de repérer et suivre les périmètres de projet par la mise en place d'une plateforme interactive en ligne accessible par tous. En mars 2018, une étude portant sur la méthode d'observation du foncier à vocation d'habitat avait été réalisé. Cette méthode s'attachait principalement sur le prix du marché foncier et sur les constructions déjà réalisées.

Cet observatoire du foncier pourra également, par la suite, être complémentaire avec d'autres observatoires territoriaux pour la définition de stratégie de développement et de politiques publiques.

3.3.3. *L'obligation instaurée par le PLH*

Les origines de la prise en compte du foncier remontent à la Loi d'Orientation pour la Ville de 1991. L'article L302-1 du code de la construction et de l'habitation précisait que le PLH devait

indiquer « *les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre par les communes [...] pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés* ».

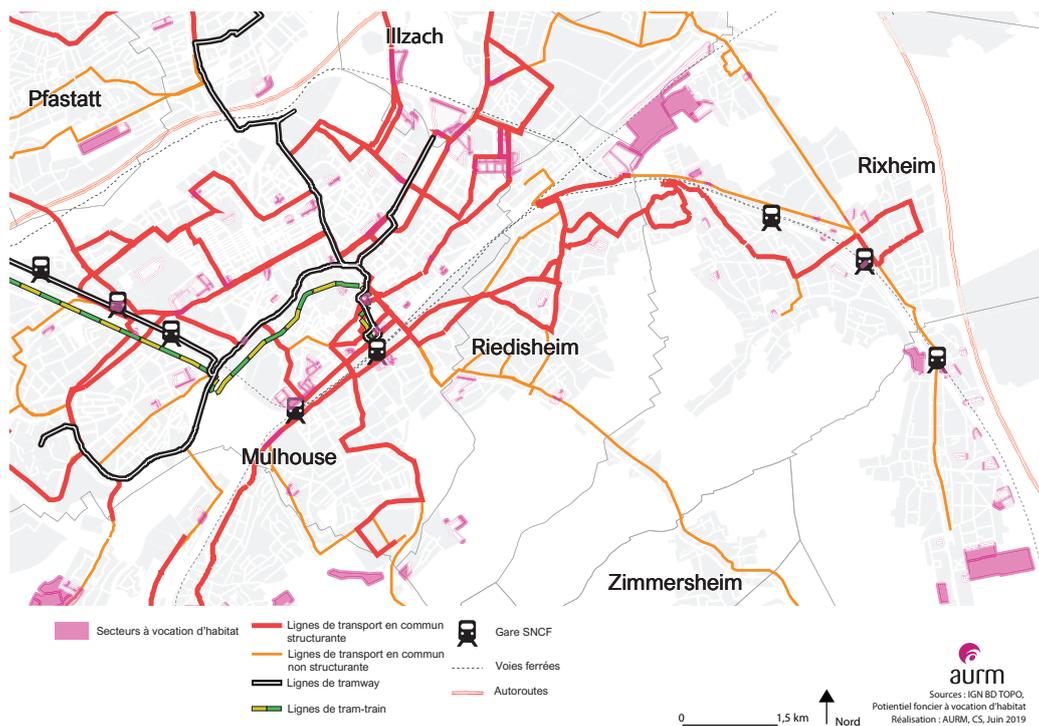
L'actuel article L302-1 du code de la construction et de l'habitation indique que le PLH doit se doter d'un système d'observation de l'habitat et du foncier. Selon l'article R.302-1-4²⁷, de ce même code, le PLH doit définir les conditions de mises en place de ce dispositif d'observation portant notamment sur l' « ***analyse de l'offre foncière et des marchés fonciers, permettant d'appréhender les perspectives d'utilisation des terrains et immeubles susceptibles d'accueillir des logements, ainsi que les mécanismes de fixation des prix*** ».

Un nouveau champ d'observation est aujourd'hui amené à être développé pour assurer un suivi des actions et se conformer aux obligations légales, à la suite de la loi relative à l'égalité et la citoyenneté. Cette loi précise que l'EPCI doit prévoir, en complément du dispositif indiqué ci-dessus, un observatoire destiné à identifier les opportunités foncières pour le logement, afin de mettre en œuvre les actions décrites dans le PLH.

3.3.4. Des observatoires complémentaires

Les observatoires territoriaux sont des outils thématiques mais doivent aussi être superposables entre eux pour dégager des enjeux transversaux. Une thématique ayant un fort lien avec celui du foncier et notamment de l'habitat est celle des transports. En effet, il est essentiel de lier habitat et transport pour le développement d'opérations résidentielles. Le couplage de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat et du Plan de Déplacement Urbain (PDU) va pouvoir mettre en exergue les secteurs de développement résidentiel à proximité des transports (Carte 5). L'agglomération mulhousienne est un territoire attractif notamment du fait de sa desserte par de nombreux moyens de transports : routier (présence de deux autoroutes), ferré (ligne TGV et très bonne desserte TER) et aérien (aéroport Bâle-Mulhouse) mais aussi par son réseau de transport en commun dont sa ligne de tram-train. Il est important, notamment dans le contexte actuel, de prendre en compte les moyens de transports disponibles à proximité des habitations, pour favoriser l'utilisation des transports en commun urbain ou tout autre moyen de transport autre que l'automobile. De plus les transports en commun, comme élément structurant du développement de l'agglomération mulhousienne, est un objectif du SCOT. Ce dernier préconise l'implantation des futures constructions, prioritairement, dans les secteurs desservis par un transport en commun structurant.

27 - Créé par le décret n°2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitat.



Réalisation : C. SCHEBACHER, Sources : AURM, 2019

Carte 5. Extrait du potentiel foncier à vocation d'habitat à proximité des transports

L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat peut également servir d'autres observatoires. L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne est chargée de la réalisation d'un observatoire dédié au Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPRU) concernant quatre des six quartiers prioritaires de la politique de la ville de m2A. Son objectif est de suivre l'évolution des quartiers en renouvellement urbain et d'évaluer l'impact des politiques menées dans le cadre de ses opérations de renouvellement urbains. L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat va permettre d'identifier dans un premier temps si des opérations résidentielles se développent hors cadre NPRU et le phasage de réalisation des logements neufs.

L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat peut également être mis en parallèle de l'observatoire du sans-abrisme mis en œuvre sur l'agglomération mulhousienne. Il peut permettre d'identifier du foncier disponible pour la construction de logements destinés aux personnes en difficultés tel que des centres d'hébergements.

Bien que ce soit une obligation légale, l'observatoire va non seulement servir au PLH mais également au SCOT. Sa mise en place et son exploitation, bien que complexe, permettent de répondre à bon nombre de problématiques.

3.4. L'observatoire, un outil stratégique

La réalisation d'un observatoire territorial demande beaucoup d'investissement. Il est nécessaire de choisir l'outil le plus adapté pour le traitement de données et leur valorisation. C'est cela qui va permettre une analyse fine des informations recueillies et définir le fonctionnement du territoire. Après un benchmarking des observatoires existants, la solution la plus adaptée pour la création de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat est la réalisation d'un SIG. Cet outil va permettre de traiter les données et d'en tirer des représentations simples pour réaliser une analyse du territoire. Cependant la mise en place d'un observatoire est complexe.

3.4.1. La mise en place d'un SIG

Les observatoires territoriaux se basent sur des indicateurs et les données associées. Les indicateurs sont la composante fondamentale d'un dispositif d'observation. Ils peuvent être quantitatifs ou qualitatifs et constituent l'architecture de la connaissance et de l'analyse d'un état ou d'une évolution. Les indicateurs sont étroitement liés aux notions d'action et de décision, et d'objectifs. Ils alertent l'observateur d'une situation et permettent aux acteurs concernés de prendre les mesures nécessaires. Les indicateurs communiquent sur les questionnements auxquels ils se rapportent et doivent être adaptés selon les publics visés, clairs et précis. (MICHEL, 2006).

Les indicateurs définis dans le cadre de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat ont été choisis sur la base des objectifs définis par le SCOT et le PLH, chaque indicateur se pose pour chaque opération identifiée :

- × Le nom de l'opération ;
- × L'adresse de l'opération si elle est définie ;
- × Le zonage du PLU : U, AU ou NA ;
- × La densité moyenne de logement par hectare ;
- × Le nombre de logements programmés/attendus et réalisés,
- × Dont le nombre de logements sociaux et le type de financement Prêt Social Location-Accession (PSAL), Prêt Locatif à Usage Social (PLUS), Prêt Locatif Aidé à l'Insertion (PLAI) et Prêt Locatif Social (PLS) ;
- × Et dont le nombre de logements spécifiques pour personnes âgées ;
- × La typologie des logements attendus/ programmés et réalisés : individuel, individuel groupé, intermédiaire, collectif ;
- × La temporalité des opérations suivant des pas de temps définis sur les durées de validité des documents d'urbanisme : court terme (2020-2025), moyen terme (2026-2033), long terme (après 2033) ;
- × L'état d'avancement du projet : en réflexion, permis de construire déposé/ accordé, travaux en cours, réalisé
- × Le statut du ou des propriétaires : public, privé, particulier, aménageur/promoteur
- × Pour récolter les données liées à ses indicateurs, il a été nécessaire de prendre contact

avec les services compétents de chacune des communes. D'autres indicateurs sont renseignés directement par l'agence d'urbanisme :

- × La surface de la parcelle ;
- × La situation de l'opération : en extension ou en densification ;
- × La localisation de l'opération dans le périmètre des quartiers de la politique de la ville ou non.

Ces indicateurs sont renseignés pour l'ensemble des opérations des trente-neuf communes de Mulhouse Alsace Agglomération (ANNEXE 2).

Les données recueillies sur la base des indicateurs nécessitent un outil de traitement approprié. Ainsi les Systèmes d'Informations Géographiques (SIG) sont des outils permettant l'exploitation des données mais ne constituent pas l'observatoire en lui-même. Le SIG est « l'ensemble des structures, des méthodes, des outils et des données constituées pour rendre compte de phénomènes localisés dans un espace spécifiques ». (Joliveau, 1996). Ainsi, le SIG est l'outil permettant le stockage, le traitement et l'analyse des informations. Il est également un outil de valorisation et de représentation des données pour l'observatoire sous forme de cartes, graphiques, tableaux... Cependant ce n'est pas le SIG qui va apporter des réponses sur le sujet observer mais bien l'observatoire (SIGNORET, 2011).

La spatialisation de l'information, grâce au SIG, permet de comprendre l'organisation générale et d'identifier les disparités au sein du territoire et les zones à enjeux. De plus, le SIG est un dispositif permettant de croiser des données aussi bien thématiques que temporelles. En effet, dans le cadre de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat, cela va permettre de confronter les problématiques de l'habitat avec d'autres problématiques territoriales comme notamment celle des transports. Concernant la question de la temporalité, non seulement le SIG est un outil permettant d'actualiser rapidement et facilement les données tout au long de la durée de vie de l'observatoire, mais permet également de croiser les données de différentes années. Cela permet d'observer les évolutions du territoire sur la base des mêmes indicateurs et d'aider à l'évaluation des politiques publiques.

Le SIG est également un dispositif permettant de travailler à différentes échelles. En effet, les données sont récoltées à l'échelle de l'agglomération mais peuvent également être traitées à l'échelle communale, pour les PLU par exemple, ou à une échelle encore plus fine, de l'IRIS²⁸, du quartier ou de l'îlot.

L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne, pour l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat, a réalisé un observatoire interactif en ligne (ANNEXE 3). Cela rend accessible les informations pas le plus grand nombre et une actualisation en « temps réel » des informations.

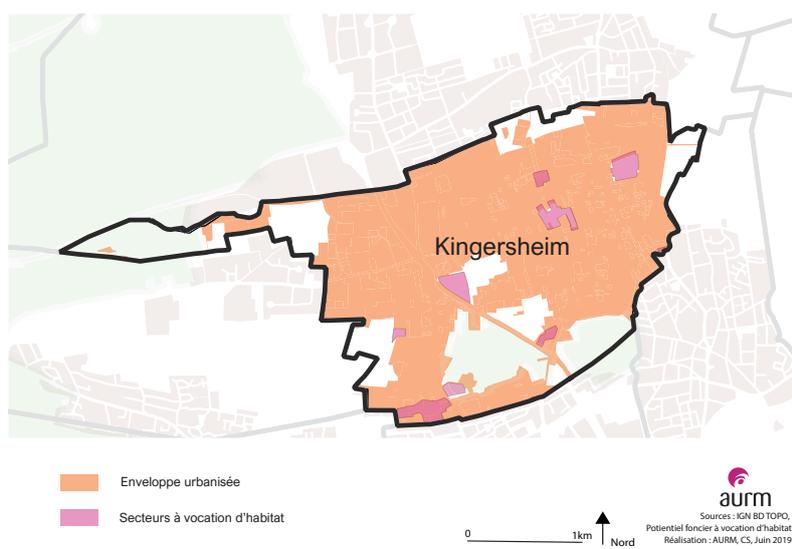
Grâce à la mise en place du SIG, l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat permet l'agrégation des données spatiales et quantitatives. Ainsi, à partir des représentations faites, il est possible d'analyser les données du territoire.

²⁸ - Les « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique » (IRIS) est un découpage effectué par l'INSEE. Les IRIS d'habitat compte chacun entre 1 800 et 5 000 habitants.

3.4.2. L'observatoire comme outil d'analyse du territoire

L'analyse des données de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat n'a pas encore été réalisée, par faute de calendrier et manque de certaines informations. L'analyse des données récoltées va permettre de mettre en exergue les dynamiques et tendances en matière de production de logements sur l'agglomération mulhousienne. De nombreuses analyses peuvent être réalisées et permettre, d'un point de vue prospectif, d'estimer si les objectifs fixés par les différents documents d'urbanisme seront respectés ou non. Cependant, il ne faut pas oublier que les informations récoltées concernent également des projets à moyen ou long terme. Les données concernant ces opérations peuvent encore être évoluer.

Les analyses effectuées à partir des données de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat peuvent s'orienter selon les objectifs du Programme Local de l'Habitat. Une première analyse concernant le foncier peut être réalisée. En effet, de ambitieux objectifs de réduction de consommation d'espace naturel, foncier et agricole sont fixés. L'observatoire, indiquant les surfaces des opérations ainsi que leurs situations (extension ou densification²⁹), va pouvoir identifier si les objectifs pourront être atteints ou non (Carte 6)³⁰.



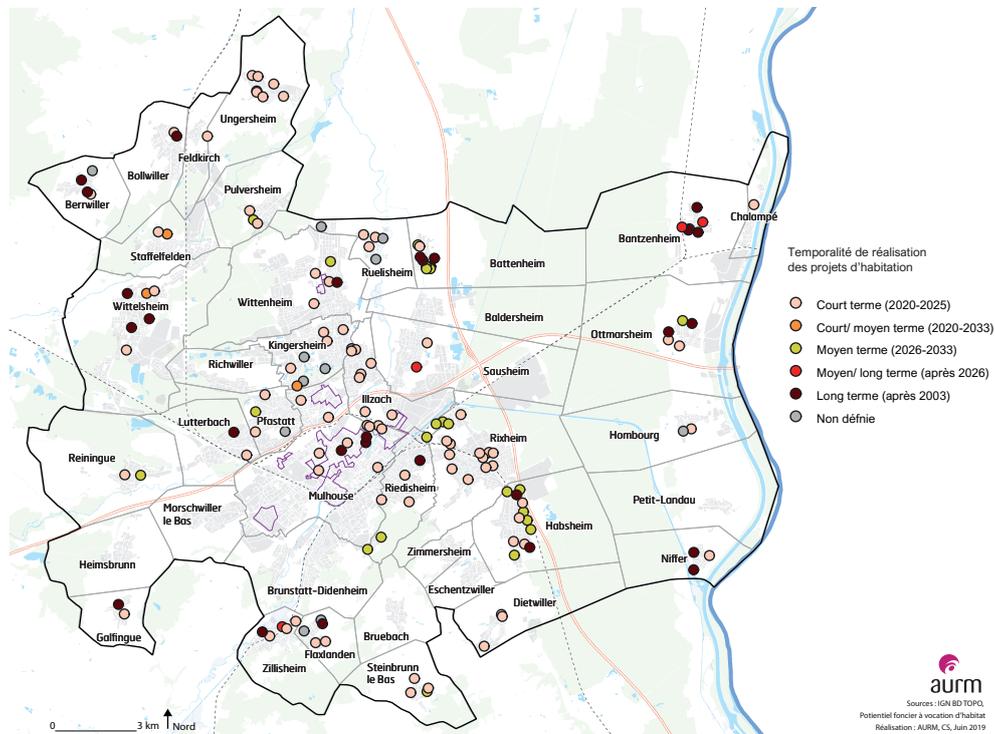
Réalisation : C. SCHEBACHER, Sources : AURM, 2019

Carte 6. Enveloppe urbanisée et potentiel foncier à vocation d'habitat

29 - Une enveloppe urbanisée datée du 1er juillet 2016 a été définie. Elle correspond à l'ensemble des terrains urbanisés, artificialisés ou viabilisés. Elle sert au suivi de la consommation foncière autorisées par le SCOT pour le développement urbain. Les zones situées dans cette enveloppe sont de la densification et celles hors de l'enveloppe sont des extensions.

30 - Toutes les cartes et tous les graphiques présentés dans cette sous-partie, ne sont pas définitifs. Elles permettent d'apprécier les modèles de représentation.

L'analyse de la temporalité des projets permettra de montrer le potentiel développement des territoires en matière de logement à différentes échéances et sur un temps long. Il sera alors possible de constater si des communes sont en « concurrence » du fait de la programmation simultanée d'opérations (Carte 7).



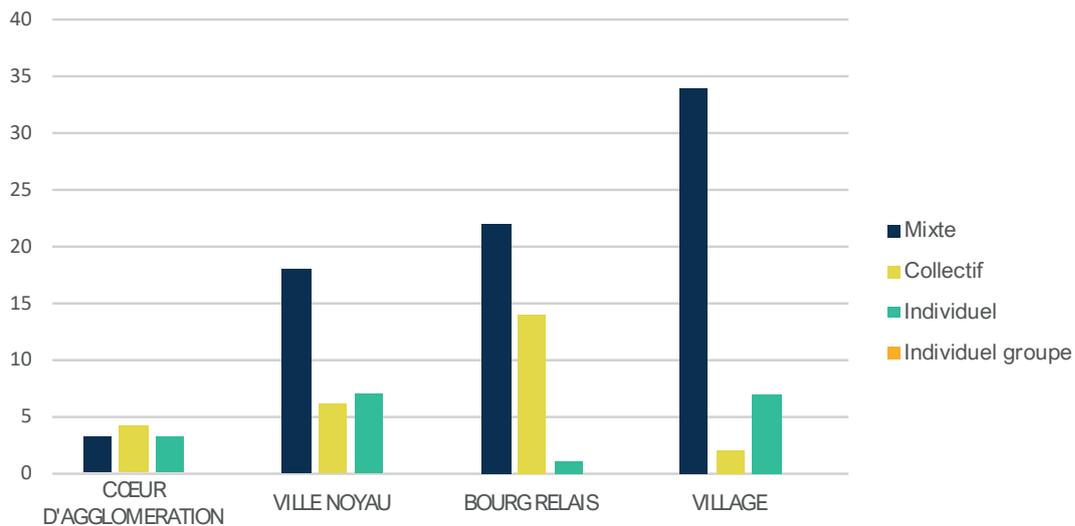
Réalisation : C. SCHEBACHER, Sources : AURM, 2019

Carte 7. Temporalité des opérations à vocation d'habitat

Par la suite toute une déclinaison de carte peut être réalisée : catégorisation des opérations selon le nombre de logements attendus, de logements sociaux attendus, de logements pour personnes âgées attendus ... Les cartes permettent une représentation simplifiée des données quantitatives.

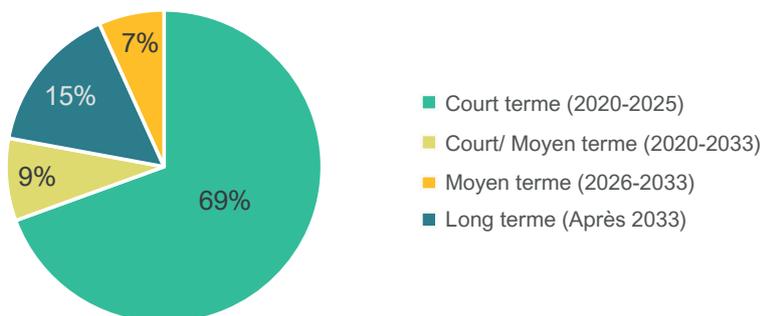
Les données qualitatives, quant à elles, seront plutôt représentées sous la forme de diagramme ou d'histogrammes. Ainsi, il est possible de représenter la répartition des typologies de programmes selon l'organisation territoriale (Graphique 2), sachant que l'augmentation de la part du logement collectif ou intermédiaire est un levier important d'augmentation de la densité de logement et donc d'utilisation économe du foncier. Ce type de représentation permet également de croiser plus facilement les données. Comme par exemple, la proportion de logements attendus selon la temporalité des opérations (Graphique 3).

L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat permet une grande diversité d'analyse. Il permet de fournir les éléments nécessaires pour un suivi des politiques publiques mais également de mettre en évidence des dysfonctionnements et ainsi, permettre aux acteurs concernés de prendre les décisions adéquates. Bien que cet observatoire soit un outil opérationnel, plusieurs difficultés peuvent être rencontrées au cours de son élaboration.



Réalisation : C. SCHEBACHER, Sources : AURM, 2019

Graphique 2. Répartition des typologies de programmes selon l'organisation territoriale de Mulhouse Alsace Agglomération



Réalisation : C. SCHEBACHER, Sources : AURM, 2019

Graphique 3. Proportion de projets à vocation d'habitat selon la temporalité

3.4.3. Les freins de la mise en place

Les observatoires territoriaux ne sont pas une fin en soi mais un instrument permettant d'accorder une problématique, des enjeux avec les politiques publiques. Ils révèlent des débats et des confrontations pouvant être perçus dans l'ingénierie territoriale. Les projets d'observatoires ont un caractère instable du fait qu'il n'y est pas de cadre normé pour leur mise en place. Ainsi leur élaboration peut être fastidieuse et de nombreuses difficultés peuvent être rencontrées par la structure œuvrant à la mise en place des observatoires.

Dans un premier temps, des **freins politiques** peuvent engendrer des difficultés à la réalisation d'observatoires territoriaux. En effet, l'incertitude et l'évolution des politiques d'aménagement du territoire, telles que celles de l'habitat et du foncier liées aux enjeux du contexte actuel : climatiques, préservation des ressources et des espaces naturels, agricoles et forestiers, etc. peuvent être un frein à l'élaboration des observatoires territoriaux.

La mise en place de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat sur l'agglomération mulhousienne a été ralenti par peur d'un phénomène de concurrence entre les communes et d'un manque de coopération de la part de ces dernières, dans un contexte de transfert de la compétence PLU(i) des communes à l'agglomération.

Ainsi, il y a une vraie **stratégie** à élaborer dès le démarrage de l'observatoire territorial. Il a été nécessaire d'expliquer l'intérêt de l'observatoire et de son obligation de création, dans le cadre du Programme Local de l'Habitat au pôle urbanisme et aménagements de l'agglomération mulhousienne en charge des questions d'habitat et de l'action foncière. De ce fait, l'équipe technique en charge de la réalisation de l'observatoire, l'AURM dans le cadre de l'observatoire des opérations foncière et immobilières à vocation d'habitat, endosse le rôle de promouvoir l'observatoire territorial comme outil indispensable pour mener, aussi bien les activités du pôle urbanisme et aménagement et de l'agence d'urbanisme, que de répondre aux exigences des politiques publiques de l'habitat.

La réalisation technique de l'observatoire requiert la nécessité de mettre en place une **méthodologie organisationnelle et technique**. Toute élaboration d'observatoire exige une définition précise des attentes et objectifs de celui-ci, ainsi que la détermination d'indicateurs pour y répondre. Pour cela il est indispensable d'échanger avec les élus porteurs du projet d'observatoire, pour établir les attendus du dispositif. Cependant, il n'est pas toujours évident d'accorder les avis des élus et des techniciens quant aux résultats que doit apporter l'observatoire territoriale pour répondre aux politiques publiques.

Un double frein méthodologique se fait ressentir lors de l'élaboration des observatoires territoriaux : **la récolte des données, leur exploitation et leur valorisation**. La récolte des données, étape cruciale des observatoires territoriaux, peut être complexe selon les partenaires de travail. La difficulté d'obtention des données peut provenir d'un manque de connaissance de la valeur ajoutée des observatoires territoriaux ou d'un manque de compétence au sein des

petites communes. Dans le cadre de l'observatoire des opérations foncières et immobilières, la collecte des informations a été longue. Les communes n'étaient pas toujours dans la capacité de répondre à toutes les demandes. Par la suite, les données doivent être exploitées puis valoriser. Se pose alors le problème du format des données. Il est nécessaire de rester vigilant, tout au long de la mise en place de l'observatoire, quant aux formats des données récoltées. Pour un indicateur précis, le format doit être identique d'un partenaire à un autre pour pouvoir exploiter et en tirer une analyse. En amont de l'exploitation des données et de leur analyse, il est également indispensable de déterminer le support de communication le plus adéquat pour une compréhension des informations par le plus grand nombre.

La question de la **temporalité** du projet d'observatoire peut également être un frein à l'élaboration des projets d'observatoires territoriaux. En effet, la temporalité des projets d'observatoires est souvent différente de celle des projets de territoires. Dans le cadre de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat, le projet de territoire correspond au cadre du Programme Local de l'Habitat et dans un second temps à celui du Schéma de Cohérence Territorial. Ces deux projets de territoires répondent respectivement à des temporalités de six et dix-huit ans. De ce fait, pour que l'observatoire puisse répondre aux attentes de ces deux projets de territoire, il est indispensable que celui-ci soit actualisé de manière récurrente et sur la base des mêmes indicateurs tout au long de sa durée de vie.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3

Le périmètre unique du Schéma de Cohérence Territoriale et de Mulhouse Alsace Agglomération rend ce territoire ambitieux. Le passé industriel de Mulhouse et de son agglomération a eu un fort impact sur son évolution aussi bien démographique, qu'économique. Aujourd'hui l'agglomération mulhousienne se veut conquérante et ambitionne une importante croissance démographique. Il s'agit d'un territoire en mutation, attractif du fait de son positionnement géographique et ses nombreux projets urbains pour l'amélioration de la qualité de vie. A travers son SCOT et son PLH Mulhouse Alsace Agglomération fixe des objectifs forts en matière de gestion économe du foncier et d'attractivité résidentielle.

L'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat n'est pas seulement un dispositif à réaliser pour le respect de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitation. L'observatoire sera un outil d'appui pour la rédaction du diagnostic du Programme Local de l'Habitat 2020-2025 en cours d'élaboration, notamment sur les questions de consommation d'espaces, d'artificialisation des sols mais aussi du potentiel de densification et de constructions de logements neufs. Cet observatoire va permettre également le suivi et l'évaluation des objectifs à mener dans le cadre du SCOT, ou encore à l'échelle communale.

L'élaboration d'un observatoire territorial, quel qu'il soit, est un projet chronophage demandant beaucoup de temps et d'investissement aussi bien de la part des élus que des techniciens. De nombreuses difficultés peuvent être rencontrés tout au long de la composition de l'observatoire aussi bien politique, stratégique que méthodologie et technique.

CONCLUSION

Territoire, observation et intelligence territoriale sont trois notions liées entre elles. Le territoire a longtemps été au cœur des débats ces dernières années notamment avec la refonte des régions, la disparition des départements ou encore la métropolisation. Le territoire doit être considéré en tant que système et non comme simple espace délimité. Il fonctionne en synergie avec l'espace géographique, ses représentations et les acteurs. Le territoire est à la fois influenceur et influencé. Il s'agit d'un système mouvant s'adaptant à tous les bouleversements auxquels il peut être confronté. Cependant, le territoire est le socle de l'observation territoriale. En effet du fait de ses mutations et de ses évolutions, le système territoire doit être connu et compris par ses observateurs. Cette connaissance du territoire est un enjeu pour les élus dans un objectif de répondre aux besoins de ce territoire, mais également aux besoins des acteurs vivant ce territoire. L'intelligence territoriale vient alors, aux travers des dispositifs que sont les observatoires territoriaux, composer le lien entre connaissance territoriale, communication et prise de décision. L'intelligence territoriale est indispensable à la construction territoriale. Elle est le concept même du résultat collaboratif des acteurs autour d'un territoire pour le comprendre.

A leurs origines, les observatoires fournissaient des données statistiques. Ce n'est bien que plus tard qu'apparaissent les observatoires, support de représentation des données spatialisées. Cette évolution va être le moyen de faire connaître « son » territoire, de lui donner une identité et d'affirmer son engagement sur des problématiques définies. Actuellement, les observatoires doivent permettre aux élus, techniciens, socioprofessionnels etc., initiateurs des projets d'observatoires, de répondre à des enjeux territoriaux et la construction d'une vision collective d'un territoire. L'élaboration des observatoires territoriaux se passe en trois phases : tout d'abord l'analyse du territoire, ensuite la collecte des données auprès des différents acteurs coopérateurs et enfin le traitement des données pour les valoriser et construire une vision commune du territoire. Pour que les observatoires territoriaux remplissent correctement leur mission deux phases supplémentaires viennent s'ajouter. Une fois les données traitées et valoriser, leur communication est importante pour susciter des débats mais aussi pour qu'ils puissent servir d'outil d'évaluation et de suivi des politiques publiques. Le partage des informations et leur accessibilité est un grand débat actuel. Cependant, dans le cadre des observatoires territoriaux, la communication des informations peut permettre de créer une conscience collective sur une situation ou une problématique territoriale. La deuxième phase à ajouter au processus de création des observatoires territoriaux se réalise sur le long terme, il s'agit de l'actualisation des données. En effet, un observatoire ne peut être pertinent que si il permet une connaissance, sur le long terme, des évolutions d'un territoire, étant donné qu'il a pour mission le suivi des politiques publiques. Pour une mise en œuvre efficiente des observatoires territoriaux, les Systèmes d'Observations Géographiques (SIG) sont des outils appropriés. Les SIG permettent de stocker, gérer, traiter et représenter les données. La mise

en place d'un observatoire nécessite également la définition d'indicateurs. Ses indicateurs doivent être liés aux enjeux et problématiques territoriaux à l'origine de l'observatoire. Ainsi par l'analyse du comportement de ses indicateurs sur le territoire, il va être possible de comprendre le fonctionnement du territoire, d'en suivre son évolution et d'agir en conséquence pour répondre aux enjeux concernés.

Les observatoires territoriaux peuvent être généraliste ou bien thématique. Les champs couverts par les observatoires sont très variés : économie, mobilité, santé, ... L'observatoire traité dans ce travail concerne l'habitat et le foncier. Cette thématique a été tardivement prise en compte dans les politiques nationales. Pourtant actuellement, les enjeux liés à l'habitat et au foncier sont nombreux aussi bien à l'échelle nationale que locale, bien que la compétence habitat appartienne toujours à l'Etat. L'accès pour tous à un logement, la lutte contre l'habitat indigne, la lutte contre les logements vacants etc. sont autant d'enjeux liés à l'habitat que l'habitat est lié au foncier. En effet, dans le contexte actuel de diminution des ressources, de réchauffement climatique, les enjeux liés aux fonciers sont de plus en plus prégnants. Les documents d'urbanisme, à différentes échelles (Régional, Intercommunal) intègrent notamment des objectifs de réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et d'artificialisation des sols. Cependant les territoires ont également des objectifs de construction de logements neufs pour répondre à la croissance démographique et aux besoins des ménages. Des solutions peuvent être apportées pour répondre à l'ensemble de ses problématiques comme la densification des opérations immobilières. Ainsi il est important de lier les deux thématiques. C'est pourquoi un observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat est mis en place sur le territoire de Mulhouse Alsace Agglomération. Cet observatoire intervient dans le cadre de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat 2020-2050 de l'agglomération. Bien que cet observatoire soit une obligation légale dans le cadre du PLH, il va permettre de suivre les évolutions du territoire et le suivi des objectifs fixés par le Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération. Cet observatoire a pour vocation d'identifier les secteurs à enjeux pour la production de logements neufs à court, moyen et long terme. Différents indicateurs ont été définis permettant à l'observatoire de répondre au suivi de différents objectifs fixés dans le cadre du SCOT et du PLH concernant notamment les logements sociaux, les logements adaptés pour les personnes âgées ou encore la typologie des logements. Ainsi cette observatoire va permettre, sur le long terme, le suivi et l'évaluation des actions menées mais également aider à la prise de décision si nécessaire. L'observatoire bien que thématique peut servir à d'autres enjeux. En effet, un exemple majeur est celui du couplage de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat et de l'observatoire des mobilités dans le cadre du Plan de Déplacement Urbain. Il peut être judicieux de faire fonctionner ces deux observatoires ensemble. Une orientation du SCOT, qui se trouve également dans le PLH, est le développement des programmes résidentiels, en premier lieu, à proximité des transports structurants. Ainsi, la complémentarité des observatoires permettra d'identifier les secteurs à développer prioritairement et inversement d'identifier les secteurs à fort potentiel résidentiel mal desservi par les transports en commun.

Les observatoires sont des dispositifs de connaissance, d'évaluation, de communication et

d'action complexes à mettre en œuvre. De nombreux freins sont rencontrés lors de l'élaboration des observatoires. Ces freins peuvent être aussi bien politique, dans un contexte d'élection municipale proche et d'évolution des politiques, stratégique, par un manque de connaissances des observatoires territoriaux ou encore méthodologiques pour la récolte et le traitement des données.

En finalité, l'observation territoriale en tant que processus et les observatoires territoriaux en tant qu'outils servent à la construction d'un territoire. Outils complexes à mettre en œuvre, dans des contextes spécifiques, les observatoires doivent permettre la connaissance d'un territoire, d'en tirer des enjeux et des problématiques et de les résoudre. Cependant, ce travail ne permet pas encore de justifier le rôle d'aide à la décision des observatoires. La publication du premier livrable dans les prochains mois et l'exploitation complète de l'observatoire est à suivre, afin de veiller et de vérifier la prise de conscience des élus en matière d'observation. Sans cet outil les territoires auraient des difficultés à comprendre leur situation et à suivre leurs évolutions sur un temps long.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage

BERTACCHINI, Yann. *Mesurer la distance, Penser la durée, Mémoriser le virtuel, Vers l'Intelligence territoriale*. Volet 2. Presses Technologiques. 275 p. (Collection Les E.T.I.C)

DRIANT, Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*. Deuxième édition. Paris : La documentation française, 2015. 198 p.

JANIN, Claude; GRASSET, Eric et al. *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?*. Paris: Economica, 2011. 142 p. (Anthropos). ISBN 978-2-7178-5983-6

KOURTESSI-PHILIPPAKIS, Georgia ; TREUIL, René (dir). *Archéologie du territoire, de l'Égée au Sahara*. Paris : Publication de la Sorbonne, 2011. p.7-13. ISBN 978-2-85944-658-1

MOINE, Alexandre. *Le territoire : Comment observer un système complexe*. Paris : L'Harmattan, 2007. 176p. ISBN 978- 2-296-03510-2

ROUX, Emmanuel; FEYT, Grégoire. *Les observatoires territoriaux : sens et enjeux*. La documentation française. 107p. ISBN 978-2-11-008499-6

STASZAK, Jean-François. Observation. In : LEVY, Jacques; LUSSAULT, Michel. *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin, 2004. p.734-735, p.995-1005

Article

BOVAR, Odile. L'Observatoire des territoires : un outil au service du pilotage de l'aménagement du territoire. *Ingénierie*, N° Spécial FEADER, p.167-176

DRIANT, Jean-Claude. Les politiques du logements. *Politique du logement : analyse et débat*, 2015. [Page consultée le 05 mai 2019] <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/themes-transversaux/les-politiques-du-logement/>

DRIANT, Jean-Claude. Politiques locales de l'habitat. *Politique du logement : analyse et débat*, 2015. [Page consultée le 26 mai 2019] <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/p/politiques-locales-de-lhabitat/>

DE SÈDE MARCEAU, Marie-Hélène; MOINE, Alexandre. Observation: Concepts and Implications, International Conference of Territorial Intelligence. *Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence*, 2009, MSHE, Besançon, p.27-42.

DE SEDE-MARCEAU, Marie-Hélène; MOINE, Alexandre; THIEM, Souleymane. Le développement d'observatoires territoriaux, entre complexité et pragmatisme. *L'Espace géographique*, 2011, Tome 40, p.117-126. En ligne, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2011-2-page-117.htm>. (Consulté le 16 avril 2019).

LE DOEUFF, Anne-Katrin. Politiques de l'habitat : où en est-on ? (1/2). *Revue Sur-Mesure*, 2017, mis en ligne le 23/01/2018, Disponible sur : <http://www.revuesurmesure.fr/issues/>

[habiter-des-desirs-au-projet/politiques-de-l-habitat-ou-en-est-on](#) (Consulté le 03 mai 2019)

LEMOISSON, Philippe; PASSOUANT, Michel. Un cadre pour la construction interactive de connaissances lors de la conception d'un observatoire des pratiques territoriales. *Cahiers Agricultures*, 2012, vol. 21, n°8, p.11-17.

MOINE, Alexandre. Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, 2006, Tome 35, p.115-132 En ligne, disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2006-2-page-115.htm>. (Consulté le 10 avril 2019).

PAQUOT, Thierry. Qu'est-ce qu'un « territoire » ?. *Vie sociale*, 2011, n°2, p.23-32.

PELISSIER, Maud ; PYBOURDIN, Isabelle. L'intelligence territoriale : entre structuration de réseau et dynamique de communication. Lavoisier, *Les cahiers numériques* , 2009, Vol. 5, p .93-109

PERSYN, Nicolas. La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en Pays Voironnais. ERES, *Espaces et sociétés*, 2015, n°160-161, p.99-114. En ligne, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2015-1-page-99.htm> (Consulté le 21 mai 2019)

PIPONIER, Anne. Observer pour gouverner : information, prescription et médiation dans les observatoires numériques territoriaux, *Études de communication*. 2010, En ligne, disponible sur <http://edc.revues.org/1767> (Consulté le 28 avril 2019)

REDONDO-TORONJO, Dolores. Territoire, Gouvernance et IT, *Bulletin de la société géographique de Liège*, 2007, p.21-30

RENARD, Vincente. Les politiques foncières locales en France, *Dialogues, propositions, histoires pour une citoyenneté mondiale*, 2007. En ligne, disponible sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html> (Consultée le 01 mai 2019)

Mémoire - Thèse :

CORDIER, Mathilde. De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée. Thèse d'architecture, aménagement de l'espace. Paris : Université Paris-Est, 2011. 519p.

LENORMAND, Pauline. L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen. Thèse de Géographie-Aménagement. Toulouse : Université Toulouse 2 Le Mirail, 2011. 470p.

MICHEL, Maureen. De la mise en place d'un observatoire local de l'habitat à l'élaboration d'un SIG. Mémoire d'aménagement du territoire. Grenoble : Institut de Géographie Alpine, 2006, 68p.

PERNEY, Marie. L'observation territoriale : Être accessible, comparable et mutualisable pour une meilleure gouvernance ?. Mémoire de stage d'aménagement du territoire. Besançon :

Université de Franche-Comté, 2014. 63p.

SIGNORET, Philippe. Territoire, observation et gouvernance : outils, méthodes et réalités. Thèse en Géographie-Aménagement. Besançon : Université de Franche-Comté, 2011, 381p.

Rencontres conférence

GIRARDOT, Jean-Jacques. Intelligence territoriale et participation, 3e rencontres « TIC & Territoire : quels développements ? », Lille, ISDM n°16, mai 2004, article n°161

Philippe Signoret, Alexandre Moine. Du territoire au territoire par l'observation, prendre en compte la diversité des territoires et adapter les méthodes et les outils.. 6th International Conference of Territorial Intelligence "Tools and methods of Territorial Intelligence", Oct 2008, Besançon, France.

Rapports, Etudes

Association des collectivités locales - HLM. Le logement dans la décentralisation : pour une coopération renouvelée Collectivités locales - HLM. 52 p. En Ligne, disponible sur : https://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/Le_logement_dans_ladecentralisation.pdf (Consulté le 12 mai 2019)

BECHET, Béatrice; LE BISSONNAIS, Yves; RUAS, Anne. "Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols: déterminants, impacts et leviers d'action". Rapport d'expertise scientifique collective, INRA, IFSTTAR, 2017, 96 p. En ligne, disponible sur : <https://inra-dam-front-resources-cdn.wedia-group.com/ressources/afile/432313-d2e9f-resource-artificialisation-des-sols-rapport-fr-partie-1.pdf> (Consultée le 24 mai 2019)

DDT de l'Isère. Comment favoriser la densification ?. Club des chargés d'aménagement de la DDT de l'Isère, 2015, 29 p. En ligne, disponible sur : <http://www.isere.gouv.fr/content/download/24590/192314/file/2-bis%20Note%20Densification%20DDT%2038.pdf> (Consulté le 23 mai 2019)

DDT du Haut-Rhin. Porter-à-connaissance : Programme Local de l'habitat de Mulhouse Alsace Agglomération, 2017, 94p.

Direction Territoriale Nord-Picardie. La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la DGFIP : Analyse et état des lieux au 1er janvier 2016. CEREMA, 2017, 65 p. En ligne, disponible sur https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/01/consommation_espaces_ff_cle013df1.pdf (Consulté le 23 mai 2019)

GEOFFROY, Géraldine; LE COGUIEC, Marie-Louise. Les compétences en habitat des collectivités territoriales : repères 1982-2012. CERTU, 2012. 12 p. En ligne, disponible sur http://www.adil73.org/uploaded/COLLECTIVITES%20LOCALES/les_competchances_en_habitat_des_collectivites_territoriales.pdf (Consultée le 11 mai 2019)

PRIOUX, Romaine; HAUTEFEUILLE, Ingrid. Du SCOT au PLU : problématiques du foncier et des formes urbaines. AURAV, 2015, 12 p.

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité. Boîte à outils du PLUi : Maitriser la consommation foncière et lutter contre l'artificialisation des sols. 2015, 5 p. En ligne, disponible sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_4.pdf (consulté le

23 mai 2019)

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires. Lutte contre l'étalement urbain : Loi ALUR. 2014. 7p.

Ministère du logement et de l'habitat durable. La loi Égalité et Citoyenneté : Pour l'égalité des chances et la mixité sociale dans l'habitat. 2017, 4 p.

SABY, Nathalie. Population des habitants de l'agglomération mulhousienne. AURM Décembre 2018, 40 p.

THIRION, Sybille. Fiche «Enjeux» n°3. CERF Rhône-Alpes, 2012. 8 p.

Document de planification

Programme Local de l'Habitat 2020-205 de Mulhouse Alsace Agglomération

Schéma de Cohérence Territoriale 2016-2033 de Mulhouse Alsace Agglomération

Schéma Régional de l'Aménagement, du Développement Durable et de l'Équité des Territoires du Grand Est

Site internet

Département de l'Eure. Les enjeux de la gestion et de la préservation du foncier. Mis à jour le 19 mars 2019. En ligne, disponible sur : <http://www.eure.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-logement/Planification-et-gestion-econome-de-l-espace/Les-enjeux-de-la-gestion-et-de-la-preservation-du-foncier> (Consulté le 23 mai 2019).

CEREMA. Site outils de l'aménagement. Mis à jour le 11 juin 2019. En ligne, disponible sur : <http://outil2amenagement.cerema.fr/spip.php?page=sommaire>

Banques des Territoires. Programme local de l'habitat - Un décret précise la stratégie foncière applicable à l'échelle des EPCI. Publié le 1 mars 2018. En ligne, disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr/un-decret-precise-la-strategie-fonciere-applicable-lechelle-des-epci>

Le portail de l'Etat au service des collectivités. En ligne, disponible sur <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Site de l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne : <http://www.aurm.org/>

Site de l'Agglomération Mulhousienne : <http://www.mulhouse-alsace.fr/>

Site de l'INSEE (données) : <http://www.insee.fr/>

Site de Larousse : <http://larousse.fr/>

Site de Legifrance (Code de l'Urbanisme et Code de la Construction et de l'Habitation) : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Site du Ministère de l'Intérieur : <http://www.interieur.gouv.fr/>

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ALUR (loi)	Loi d'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové
ANAH	Agence Nationale pour l'Habitat
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
AURM	Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
CAMSA	Communauté d'Agglomération Mulhouse Sud-Alsace
DALO (loi)	Droit Au Logement Opposable
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DOO	Document d'Orientations et d'Objectifs
ENL (loi)	Engagement National pour le Logement
EPCI	Établissements Publics de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
HBM	Habitation à Bon Marché
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LOV (loi)	Loi d'Orientation pour la Ville
m2A	m2A: Mulhouse Alsace Agglomération
MOLLE (loi)	Mobilisation pour le Logement et Lutte contre l'Exclusion
OAP	Orientation d'Aménagement Programmée
OPAH	Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
POS	Plan d'Occupation des Sols
PSLA	Prêt Social Location-Accession
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRU (loi)	Solidarité et Renouvellement Urbain
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale

SIG	Système d'Information Géographique
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1. Plafond de consommation foncière hors enveloppe urbanisée	95
ANNEXE 2. Extrait de la table des indicateurs à renseigner pour chaque commune	96
ANNEXE 3. Aperçu de l'observatoire interactif en ligne	97

ANNEXE 1. PLAFOND DE CONSOMMATION FONCIERE HORS ENVELOPPE URBANISÉE

Répartition communale des surfaces d'extension habitat

par « villes noyaux », « bourgs relais » et « villages » (enveloppes plafonds)



COMMUNE	Enveloppe en ha pour les extensions habitat (2016-2033)	COMMUNE	Enveloppe en ha pour les extensions habitat (2016-2033)
Brunstatt-Didenheim	14	Baldersheim	3
Illzach *	7	Bantzenheim	5
Kingersheim	14	Battenheim	3
Lutterbach	6	Berrwiller	3
Pfastatt	4	Bruebach	3
Riedisheim *	7	Chalampé *	3
Rixheim	4	Dietwiller	3
Wittenheim	14	Eschentzwiller	3
Wittelsheim	12	Feldkirch *	3
TOTAL Villes Noyaux	82	Flaxlanden	2,5
Bollwiller	5	Galfingue	2,5
Habsheim	10	Heimsbrunn	4
Morschwiller-le-Bas	5	Hombourg	1
Ottmarsheim	9	Niffer	3
Richwiller	5	Petit-Landau	4
Sausheim	4	Pulversheim	3
Staffelfelden	7	Reiningue	3
TOTAL Bourgs Relais	45	Ruelisheim	3
		Steinbrunn-le-Bas	3
		Ungersheim	3
		Zillisheim	5
		Zimmersheim	3
		TOTAL Villages	69
Enveloppe supplémentaire sous condition de nouvelle desserte ferroviaire *			6
TOTAL			202

ANNEXE 2. EXTRAIT DE LA TABLE DES INDICATEURS A RENSEIGNER POUR CHAQUE COMMUNE

Numéro d'identification	Nom opération	Commune	Situation	Zonage PLU	Adresse	Propriétaire	Temporalité	Etat d'avancement de l'opération	Surface totale du terrain (ha)	Densité prévue (logt/ha)	Nombre de logements attendus	Typologies des logements attendus	Nombre de logements aidés attendus
4	OUEST St BARBE	RUELSHEIM	DENSIFICATION	UB	rue de la Forêt	Commune de Ruelsheim	nc	néant	0,96	20	nc	Collectifs, Intermediaires, Individuels	nc
5	LES JONQUILLES	RUELSHEIM	MIXTE	1 AU	rue des Dahlias, rue des Bleuets	FHA Raedersheim	COURT TERME	TRAVAUX EN COURS	2,63	20	46	Collectifs, Intermediaires, Individuels	nc
6	EST VILLAGE	RUELSHEIM	MIXTE	2 AU	rue de l'ill	Commune de Ruelsheim	nc	néant	1,2	20	nc	Collectifs, Intermediaires, Individuels	nc
7	SUD	RUELSHEIM	DENSIFICATION	1 AU	rue de Wittenheim	Multiplés	nc	néant	0,77	20	nc	Collectifs, Intermediaires, Individuels	nc
198	HINTERELD	RUELSHEIM	DENSIFICATION	UB	rue du 1er Mai	AFUL Hinterfeld	COURT TERME	PERMIS D'AMENAGER ACCORDE	3,4	18	60	nc	nc
200	LES PRES 2	RUELSHEIM	DENSIFICATION	UB	rue des Colchiques	Commune de Ruelsheim	COURT TERME	TRAVAUX EN COURS	1,32	17	22	Individuels	nc
17	ECOQUARTIER	RIXHEIM	DENSIFICATION	1.Aua		nc	Moyen terme		2,51	40	100	Collectifs	30
220	Néolia rue de Mulhouse Tranche 1	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	90 rue de Mulhouse	nc	Court terme	PC délivré	0,23	78	18	Collectifs	18
221	ALTIA Rue des Marguerites	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	5 rue des Marguerites	nc	Court terme	Travaux en cours	0,27	100	28	Collectifs	9
222	VILLA EMERAUDE rue de la Forêt	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	21-23 rue de la Forêt	nc	Court terme	PC délivré	0,6	66	40	Collectifs	18
225	Opération rue Bellevue	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	6 rue Bellevue	nc	Court terme	PC délivré	0,45	29	13	Collectifs	4
247	Terrain des Accacias - Petit Chemin de Saushem	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	8 Pett Chemin de Saushem	nc	Court terme	PC délivré	0,88	97	86	Collectifs	41
248	Carré Habitar Rue de Mulhouse / Rue de la Gare	RIXHEIM	DENSIFICATION	UBa	5 rue de Mulhouse	nc	Court terme	Dépôt PC en attente	0,45	44	20	Individuel groupé	20
249	DOMIAL rue de Habshem	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	24 rue d'Habshem	nc	Court terme	PC délivré	0,11	81	9	Collectifs et réhabilitation maison existante	9
250	Pôle de santé le Napoléon	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB	134 rue de l'ile Napoléon	nc	Court terme	Travaux en cours	0,29	41	12	Collectifs	4
251	ANTHEUS rue Zuber	RIXHEIM	DENSIFICATION	UA	27A à 29 rue Zuber	nc	Court terme	Travaux en cours	0,19	84	16	Collectifs	7
252	Mediater rue Pasteur	RIXHEIM	DENSIFICATION	UB		nc	Court terme	Travaux en cours	0,19	100	19	Collectifs	6

ANNEXE 3. APERÇU DE L'OBSERVATOIRE INTERACTIF EN LIGNE



OGIS Cloud
OGIS Cloud (private use) by sourcepole AG Zürich
FRSE

Map & Tools

Search for locations and coordinates...

OGIS Cloud | Terms of use

Feature Info

Observatoire des opérations immobilières et foncières à vocation d'habitat
1900545

Numero d'identification	5
Nom de l'opération	LES JONQUILLES
Commune	RUELSHEIM
Situation	MIXTE
Zonage PLU	1 AU
Adresse	Rue Dahlia, Rue des Bleuets
Propriétaire	PRIVE
Temporalité	COURT TERME
Etat d'avancement de l'opération	TRAVAUX EN COURS
Densité	20 logitha
Nombre de logements attendus	46
Typologies des logements attendus	Collectifs, Intermediaires, Individuels
Nombre de logements aidés attendus	0
Nombre de logements personnes âgées attendus	0
Nombre de logements réalisés	30
Typologies des logements réalisés	
Nombre de logements aidés PSLA réalisés	
Nombre de logements aidés PLUS réalisés	
Nombre de logements aidés PLAI réalisés	
Nombre de logements aidés PLS réalisés	
Nombre de logements personnes âgées réalisés	
Périmètre ANRU renouvellement urbain	NON
Etat PLU	Arrete 2017
Observation	20 logitha - Potential SCOT 63 logis
Mise à jour	2018-12-05

1000 m

Coordinates: 1023133 6759534 EPSG:2154 Scale: 1 - 40000



TABLE DES FIGURES

Figure 1. Le système territoire	18
Figure 2. Le processus d'observation	20
Figure 3. Les composantes de l'intelligence territoriale	22
Figure 4. Les évolutions de l'observation	24
Figure 5. Les figures de l'observation territoriales	25
Figure 6. Etapes de construction d'un observeatoire	26
Figure 7. Le technique : rouage de l'observation	29
Figure 8. Les fonctions de l'observation territoriale	31
Figure 9. Les enjeux de l'observation territoriale	33
Figure 10. Chronologie de l'évolution des politiques foncières et de l'habitat	42
Figure 11. Les facteurs de la consommation d'espace	47
Figure 12. Articulation des documents d'urbanisme en lien avec l'habitat et le foncier	52
Figure 13. Contenu du SCOT et du PLU(i) en matière d'habitat et de foncier	53
Figure 14. Objectif de développement du SCOT et du PLH	68

TABLE DES CARTES

Carte 1. Contenu du SCOT et du PLU(i) en matière d'habitat et de foncier	58
Carte 2. Mulhouse Alsace Agglomération	59
Carte 4. Carte des transports de Mulhouse Alsace Agglomération	61
Carte 3. Triangle transfrontalier	61
Carte 5. Extrait du potentiel foncier à vocation d'habitat à proximité des transports	75
Carte 6. Enveloppe urbanisée et potentiel foncier à vocation d'habitat	78
Carte 7. Temporalité des opérations à vocation d'habitat	79

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Production de logements selon l'organisation territoriale	67
Tableau 2. Densité résidentielle moyenne minimale selon les niveaux d'organisation territoriale	68

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Occupation des sols de Mulhouse Alsace Agglomération, 2012	63
Graphique 2. Répartition des typologies de programmes selon l'organisation territoriale de Mulhouse Alsace Agglomération	80
Graphique 3. Proportion de projets à vocation d'habitat selon la temporalité	80

TABLE DES PHOTOS

Photo 1. Usine Dolfus-Mieg et Compagnie - Mulhouse	60
Photo 2. Ancien bâtiment de la SACM - Mulhouse	60
Photo 3. Carreau minier Rodolphe II - Pulversheim	60

TABLE DES MATIÈRES

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat	5
Remerciements	9
Introduction	13
PARTIE 1 - L'observation dans l'appréhension et l'appropriation d'un territoire	15
1.1. Territoire et observation : paradigme de l'intelligence territoriale	16
1.1.1. Territoire	16
1.1.2. L'observation	19
1.1.3. L'intelligence territoriale	21
1.2. De l'observation à l'observatoire	22
1.2.1. L'évolution de l'observation	22
1.2.2. Les observatoires, outils du processus d'observation	24
a. Définition et contenu des observatoires	24
b. Les acteurs de l'observation	28
1.2.3. L'information et la communication	30
1.3. Les enjeux et objectifs de l'observation	31
1.3.1. Des observatoires polyvalents	31
a. Un outil de savoirs	31
b. Un outil d'expertise	32
c. Un outil d'évaluation	32
d. Un outil de communication	33
1.3.2. Les quatre enjeux de l'observation territoriale	33
a. De enjeux spatiaux	34
b. Des enjeux institutionnels	35
c. Des enjeux fonctionnels	35
d. Des enjeux de médiations	36
Conclusion de la partie 1	37
PARTIE 2 - Les politiques de l'habitat et du foncier	39
2.1. Les évolutions des politiques de l'habitat et du foncier en France	40
2.1.1. Les fondements des politiques de l'habitat et du logement	40
2.1.2. Une échelle locale de la politique du logement	43
2.2. La complémentarité du foncier et de l'habitat	45
2.2.1. Les enjeux de la politique de l'habitat	45
2.2.2. Les enjeux fonciers pour l'habitat	46

2.3.	Prise en compte des enjeux du foncier et de l'habitat dans les documents de planification	49
2.3.1.	Le Programme Local de l'Habitat, outil majeur des politiques du logement	49
2.3.2.	Schéma de Cohérence Territorial, Plans Locaux d'Urbanisme communal et intercommunal, intégrateurs des enjeux de l'habitat et du foncier	52
a.	Le Schéma de Cohérence territoriale	54
b.	Les Plans Locaux d'Urbanisme communal ou intercommunal	54
	Conclusion de la partie 2	56
	PARTIE 3 - L'observatoire des opérations immobilières et foncières à vocation d'habitat : exemple de Mulhouse Alsace Agglomération	57
3.1.	Contexte local de Mulhouse Alsace Agglomération	58
3.1.1.	Les caractéristiques de l'agglomération mulhousienne	59
a.	Un passé industriel toujours présent	59
b.	Une agglomération au cœur des mobilités	60
c.	Une dualité entre une ville jeune mais vieillissante	60
d.	Des professions et niveaux de vie hétéroclites sur l'ensemble de l'agglomération	62
e.	Des ménages rétrécissant mais plus nombreux	62
3.1.2.	L'occupation du sol	62
3.1.3.	Le parc de logement existant	63
3.2.	Les dispositions réglementaires de l'agglomération mulhousienne en matière de foncier et d'habitat	65
3.2.1.	Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires de la région Grand Est	65
3.2.2.	Le Schéma de Cohérence Territoriale de Mulhouse Alsace Agglomération	66
3.2.3.	Le Programme Local de l'Habitat de l'agglomération mulhousienne	69
3.2.4.	Un PLUi doucement convoité	71
3.3.	L'observatoire des opérations foncières et immobilières de Mulhouse Alsace Agglomération	72
3.3.1.	La finalité de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat sur l'agglomération mulhousienne	72
3.3.2.	L'implication de l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne dans l'observation territoriale	73
3.3.3.	L'obligation instaurée par le PLH	73
3.3.4.	Des observatoires complémentaires	74

3.4.	L'observatoire, un outil stratégique	76
3.4.1.	La mise en place d'un SIG	76
3.4.2.	L'observatoire comme outil d'analyse du territoire	78
3.4.3.	Les freins de la mise en place	81
	Conclusion de la partie 3	83
	Conclusion	84
	Bibliographie	88
	Sigles et abreviations	92
	Table des annexes	94
	Table des figures	98
	Table des cartes	99
	Table des tableaux	100
	Table des graphiques	101
	Table des photos	102
	Résumés	108

Résumé

Le mémoire se présente en trois parties mettant en perspective la fonction d'observation territoriale aux travers de l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat.

La première partie s'intéresse au processus d'observation territoriale et à l'outil d'observatoire territorial. L'observation est un processus permettant de créer une représentation commune d'un territoire et de répondre à des enjeux territoriaux. L'observatoire est un support de communication et d'analyse du territoire. L'observation territoriale sert au suivi des politiques publiques et aide à la prise de décision.

La deuxième partie décrit les enjeux des politiques de l'habitat et foncier, thématiques récurrentes des observatoires territoriaux. La réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doit être pensée simultanément aux enjeux de l'habitat qui sont fortement liés. Les documents de planification définissent des objectifs. Ces objectifs peuvent être suivis à l'aide d'observatoires.

La dernière partie s'appuie sur l'observatoire des opérations foncières et immobilières à vocation d'habitat mis en place par Mulhouse Alsace Agglomération. Cet observatoire est élaboré dans le cadre du nouveau Programme Local de l'Habitat. Il identifie les secteurs de projet à vocation d'habitat sur l'agglomération mulhousienne. Il va permettre le suivi de la consommation foncière de l'agglomération mais également le suivi des constructions neuves.

Summary

The memory is presented in three parts putting in perspective the function of territorial observation through the observatory of land and real estate operations with a vocation of habitat.

The first part focuses on the territorial observation process and the observatory tool. Observation is a process that creates a common territory representation and answer to territorial issues. The observatory is a support for communication and analysis of the territory. Territorial observation is used to follow public policies and assist in decision-making.

The second part describes the issues of housing and land policies, recurrent themes of territorial observatories. The reduction of consumption of natural, agricultural and forest areas must be thought simultaneously to habitat issues. Planning documents define goals. These objectives can be followed using observatories.

The last part is based on the observatory of land and real estate operations for housing set up by Mulhouse Alsace Agglomération. This observatory is developed under the new Local Housing Program. This observatory identifies areas of housing projects in Mulhouse Agglomeration. It will enable the following of land use but also the following of new constructions.

MOTS CLÉS : observation, observatoire, foncier, habitat, planification

KEY WORDS : observation, observatory, land use, housing, planning